

Suzanne DAUM



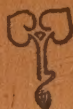
LES LOTISSEMENTS

Doctorat

Sciences Politiques et Economiques



Thèse soutenue devant la Faculté de Droit de Paris,
le Vendredi 11 Juin 1926, à 15 heures
sous la présidence de
M. Achille MESTRE, Professeur,
assisté de MM. les Professeurs JÈZE et ROLLAND



VERSAILLES
IMPRIMERIE LA GUTENBERG
18, Avenue de Paris, 18

1926

LES LOTISSEMENTS

A MONSIEUR A. BONNEFOY-SIBOUR
PRÉFET DE SEINE-ET-OISE

Hommage de bien vive reconnaissance

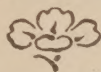
Suzanne DAUM



LES LOTISSEMENTS

Doctorat

Sciences Politiques et Economiques



Thèse soutenue devant la Faculté de Droit de Paris,
le Vendredi 11 Juin 1926, à 15 heures
sous la présidence de
M. Achille MESTRE, Professeur,
assisté de MM. les Professeurs JÈZE et ROLLAND



VERSAILLES
IMPRIMERIE LA GUTENBERG
18, Avenue de Paris, 18

—
1926

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	7
INTRODUCTION	9
 TITRE PREMIER. — <i>Exposé historique</i>	 10
CHAPITRE PREMIER. — Le lotissement avant la guerre..	12
CHAPITRE II. — La loi du 14 mars 1919.....	18
CHAPITRE III. — La loi du 19 juillet 1924.....	27
 TITRE II. — <i>Application de la loi aux lotissements créés postérieurement au 19 juillet 1924</i>	 33
CHAPITRE IV. — Définition du lotissement.....	35
CHAPITRE V. — Qui peut lotir ?.....	53
CHAPITRE VI. — Les obligations que la loi impose aux lotisseurs. — Les pouvoirs de l'Administration....	58
CHAPITRE VII. — Sanctions	84
 TITRE III. — <i>Application de la loi aux lotissements anté- rieurs au 19 juillet 1924</i>	 95
CHAPITRE VIII. — Le champ d'application de la loi....	97
CHAPITRE IX. — Situation des lotisseurs et des lotis...	120
CHAPITRE X. — Le rôle de l'Administration	138

TITRE IV. — <i>La législation actuelle règle-t-elle définitivement la question des lotissements ?</i>	145
CHAPITRE XI. — <i>La liquidation du passé</i>	147
CHAPITRE XII. — <i>Conclusion</i>	153
ANNEXES : <i>Loi du 14 mars 1919 complétée par la loi du 19 juillet 1924 concernant les plans d'extension et d'aménagement des villes</i>	157
<i>Circulaire interministérielle du 29 novembre 1924</i>	174
BIBLIOGRAPHIE	180

SOMMAIRE

INTRODUCTION

TITRE I : EXPOSE HISTORIQUE

Chapitre Premier. — LE LOTISSEMENT AVANT LA GUERRE :

Liberté complète, régime du droit commun.
Développement des centres urbains et de leur banlieue.

Chapitre 2. — LA LOI DU 14 MARS 1919

Ses origines. — Son esprit. — Son contenu.
Le développement extraordinaire des lotissements : Causes sociales, psychologiques, économiques.
Les lotissements des Sociétés d'épargne.

Chapitre 3. — LA LOI DU 19 JUILLET 1924 :

Dans quelles conditions elle a été votée.
Son esprit et son but.
Analyse sommaire.

TITRE II APPLICATION DE LA LOI AUX LOTISSEMENTS CREES POSTERIEUREMENT AU 19 JUILLET 1924 :

Chapitre 4. — DÉFINITION DU LOTISSEMENT :

Le Groupe d'habitations.
Le lotissement.
Terrains de culture, jardins.

Chapitre 5. — QUI PEUT LOTIR ?

Article 11 de la loi : particuliers, sociétés, etc..
Les Sociétés d'épargne.
Etat, départements, communes.

Chapitre 6. — LES OBLIGATIONS QUE LA LOI IMPOSE AUX LOTISSEURS. — LES POUVOIRS DE L'ADMINISTRATION :

a) Approbation du projet :

Ce qu'il doit comprendre. — Le rôle des différentes Commissions. —
Les pouvoirs du Préfet. — Interdiction de lotir. — Les travaux qui
peuvent être imposés. — Espaces réservés.

b) Recours.

c) Exécution des travaux prévus au programme d'aménagement.

Chapitre 7. — SANCTIONS :

Sanctions préventives.
Sanctions répressives.
Expropriation des lotissements défectueux.
Mesures de publicité en faveur des acquéreurs.

TITRE III : APPLICATION DE LA LOI AUX LOTISSEMENTS ANTERIEURS AU 19 JUILLET 1924 :

Chapitre 8. — LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI :

Lotissements terminés le 19 juillet 1924.
Lotissements créés entre le 14 mars 1919 et le 19 juillet 1924.
Lotissements créés avant 1919.
Conséquences.

Chapitre 9. — SITUATION DES LOTISSEURS ET DES LOTIS :

Vente à des particuliers. — La capacité de l'association syndicale de propriétaires.
Vente à des Sociétés d'épargne : la situation en droit. — La thèse des Sociétés. — La thèse ministérielle.
Discussion.
Les jugements.

Chapitre 10. — LE ROLE DE L'ADMINISTRATION :

Amélioration des lotissements défectueux.
Situation sans issue dans certains cas : application de la loi du 22 juillet 1912.

TITRE IV : LA LEGISLATION ACTUELLE REGLE-T-ELLE DEFINITIVEMENT LA QUESTION DU LOTISSEMENT

Chapitre 11. — LA LIQUIDATION DU PASSÉ :

Aménagement des lotissements terminés avant le vote de la loi.
Le projet du Haut-Commissariat au Logement.

Chapitre 12. — CONCLUSION :

Imprécision du texte actuel. — Ses lacunes.
Ce qu'aurait dû être la réglementation des lotissements.

ANNEXES

Loi du 14 mars 1919, complétée par la loi du 19 juillet 1924, concernant les plans d'expansions et d'aménagement des villes.

Circulaire interministérielle du 29 novembre 1924.

INTRODUCTION

Peu de lois ont porté autant atteinte au droit de propriété, que la loi du 19 juillet 1924, complétant celle du 14 mars 1919.

Elle permet, dans certains cas, de véritables expropriations, sans indemnité.

Son application est donc susceptible de soulever les plus délicats problèmes.

C'est une loi d'exception, conçue, autant pour sauvegarder les intérêts des lotis, que dans un but d'hygiène et d'esthétique.

A côté de principes excellents, elle contient des dispositions inspirées uniquement par des préoccupations politiques et ne pourra, dans ces conditions, produire d'effets utiles que si elle est appliquée dans un esprit de justice et de large tolérance.

C'est dans ce sens que nous nous sommes efforcés de la commenter.

TITRE PREMIER

Exposé Historique

Avant d'aborder l'étude de la loi, un rapide aperçu historique semble nécessaire pour dégager les origines de la nouvelle réglementation.

La question des lotissements ne s'est posée en réalité que depuis quelques années.

Avant la guerre, les groupes d'habitations, créés par les particuliers, étaient soumis au régime du droit commun, le développement des villes n'était, d'ailleurs, réglementé par aucune législation d'ensemble, seules quelques grandes cités avaient été dotées, le plus souvent par les pouvoirs locaux, de véritables plans d'extension.

Mais, au début du siècle, l'accroissement des grands centres urbains et de leur banlieue a rendu nécessaires des mesures en vue d'assurer une extension coordonnée et logique des agglomérations.

C'est à cette préoccupation que répondaient les diverses propositions de loi déposées devant le Parlement, avant la guerre, et qui n'ont abouti qu'en 1919.

La loi du 14 mars 1919 impose à certaines communes l'établissement d'un plan d'aménagement et d'extension; comme corollaire, elle vise également les agglomérations créées par les particuliers et oblige tous ceux qui veulent

effectuer des lotissements, à demander l'approbation préfectorale.

Faute de sanctions, la loi n'est pas respectée par les lotisseurs, et, dans les années qui suivent, pour des raisons économiques, sociales et financières, la vente des terrains par lots prend une extension considérable.

Sollicités par une clientèle toujours plus nombreuse, composée surtout d'ouvriers et d'employés, des marchands de biens lotissent des terrains sans se soucier de leur aménagement.

La situation lamentable de certains petits acquéreurs émeut l'opinion publique et provoque une nouvelle intervention du législateur.

La loi du 19 juillet 1924 complète celle du 14 mars 1919 et, en ce qui concerne plus particulièrement les lotissements, sanctionne, par des amendes, l'interdiction expresse faite aux lotisseurs de n'effectuer aucune vente avant d'avoir obtenu l'approbation préfectorale.

CHAPITRE PREMIER

LE LOTISSEMENT AVANT LA GUERRE

L'exode des populations rurales et le développement rapide des villes, qui en est la conséquence, a maintes fois été l'objet des préoccupations des différents régimes qui se sont succédé en France.

Dès 1548, Henri II, désireux de conserver sa ville de Paris « en bon ordre et police sans souffrir qu'il soit fait chose qui y puisse amener aucun désordre ou confusion, au moyen de quoi, après avoir sceu le grand nombre de maisons qui se sont bâties depuis 20 ans en çà es faubourgs de la dite ville et se bâtissent encore de nouveau chaque jour et avoir considéré que cela est cause, en premier lieu, d'y attirer des autres villes et villages de notre royaume une infinité de gens... ».

Ordonne : « Que, dorénavant, il ne sera plus édifié ni basti de neuf es faubourg de la dite ville de toutes parts d'icelles par aucune personne. »

En 1627, nouvelle déclaration qui défend de bâtir aux environs de Paris.

Mais là, comme en toutes choses, les lois et règlements, qui imposent des restrictions excessives, ne sont pas appliqués. La ville continue à s'étendre et Louis XIV, par un règlement du 2 avril 1672, après avoir rappelé que son père « ayant voulu arrêter le cours d'un mal qui s'augmentait tous les jours et qui devait être préjudiciable au repos de ses sujets et au bien de son Etat, a, par des déclarations réitérées, la première du dernier août 1627 et la seconde

du 20 mars 1633, redoublé les défenses de ses prédécesseurs, ordonnant des peines très sévères contre ceux qui entreprendraient de bâtir au delà des dites limites ».

Constate qu'il n'a été tenu aucun compte des règlements antérieurs et fixe de « nouvelles limites en dehors des faubourgs au delà desquelles il sera interdit de construire ».

Il importe d'ailleurs d'ajouter que si le pouvoir royal prenait des mesures pour arrêter un développement de la capitale qu'il jugeait préjudiciable au bon ordre, il veillait néanmoins à son embellissement. « Dès le ^{xiii}^e siècle, il existait à Paris un fonctionnaire chargé de veiller à l'extension de la ville tant au point de vue artistique qu'au point de vue sanitaire. On le désignait du nom de Maître des œuvres de maçonnerie et de pavement de la ville. »

« De son côté, Henri IV qui considérait Paris comme une véritable œuvre d'art, imposait des plans d'ensemble prévoyant la symétrie des constructions dans la capitale naissante. »

« En outre, lorsque le 6 avril 1685 on décida par arrêt du conseil du Roi d'abattre les anciennes fortifications, Guillaume Lefèvre, Prévôt des marchands, fit signer par Louis XIV un arrêté ayant pour but de doter Paris d'un plan d'extension. »

« Enfin, au dernier siècle, des conditions de style et des servitudes artistiques ont été imposées par décrets particuliers au rond-point des Champs-Élysées, à l'avenue du Bois de Boulogne, à l'avenue Gabriel, etc... (1). »

L'extension et l'embellissement de Paris, capitale, a appelé la sollicitude des régimes qui se sont succédé : monarchie, empire ou république, qui intervenaient d'ail-

(1) Les lotissements dans la banlieue des grandes villes et les plans d'aménagement. (Rapport de la Chambre Syndicale des Propriétés Immobilières de Lyon. Congrès de la propriété bâtie, 1913.)

leurs plus ou moins heureusement. Les autres villes de France n'ont eu à compter que sur les administrations locales pour veiller à leur embellissement. Ce sont les projets étudiés par les municipalités qui assurent à Lyon, au début du 19^e siècle, l'exécution des projets Morand et Perrache et l'établissement des artères et quartiers qui portent leurs noms.

Il en est de même à Lille, Strasbourg, Reims et dans nombre d'autres villes de France. Mais, en fait, le Pouvoir intervient surtout pour réparer le mal déjà fait : créer des voies nouvelles dans des quartiers déjà existants, étendre la ville en annexant des faubourgs déjà construits; ce n'est qu'exceptionnellement que les projets d'extension intéressent des espaces dépourvus de toute habitation, dans lesquels il est possible de prévoir des plans, une organisation rationnelle et complète.

Le plus ordinairement le développement et la création de nouveaux quartiers, parfois même de véritables villes nouvelles, ont été laissés à l'initiative privée.

En ce qui concerne plus spécialement Paris et sa banlieue, après la suppression de l'enceinte des fermiers généraux et l'annexion à la capitale des communes comprises entre cette enceinte et les fortifications, (loi du 3 novembre 1859) on constate une certaine stagnation dans le développement des communes de la périphérie. Puis elles se développent lentement, maison par maison, rue par rue, sans plan d'aménagement et sans étude d'ensemble préalable.

Dans les communes où la propriété est très morcelée, Montreuil, Vitry, Villejuif, par exemple, le résultat a été déplorable. La législation n'a pas permis d'interdire à un petit propriétaire de construire sur son terrain, même lorsqu'il n'est desservi que par une sente de faible largeur.

La succession de ces opérations a amené la constitution

d'agglomérations dépourvues de tout ce qui peut être considéré comme indispensable dans une ville moderne (voies de communications, égouts, espaces libres, etc...).

Dans d'autres communes, au contraire, l'importance des propriétés individuelles nécessitait, pour en effectuer le morcellement, la création de voies nouvelles et parfois l'organisation de services publics (eau, gaz, égouts). Ce sont alors des sociétés ou des marchands de biens qui en ont entrepris le lotissement.

Pour marquer quelques étapes de cette transformation, citons, en 1885, le lotissement du Parc de Juvisy, 40 hectares; en 1895, le lotissement du Parc de la Faisanderie, 150 hectares; en 1898 celui du Parc de Vitry, 60 hectares; en 1900 celui du Parc de Choisy, 40 hectares; enfin l'immense lotissement des bords de la Marne, qui s'étend sur plus de 1.000 hectares et donne naissance à St-Maur, Le Parc, La Varenne.

Ailleurs et vers 1900, nous voyons créer le lotissement des Coteaux de St-Cloud, du quartier de Glatigny à Versailles, etc...

La viabilité de tous ces lotissements a été assurée par les vendeurs et dans les conditions prévues aux cahiers des charges des ventes. Des études d'ensemble ont été souvent faites d'accord avec les municipalités; mais, dans nombre de cas, il n'a pas été tenu suffisamment compte de la situation topographique; des agglomérations entières ont été construites sur des terrains marécageux ou inondables, tels ceux situés dans les boucles de la Marne.

Au début du siècle, le lotissement par société d'épargne fait son apparition dans la région parisienne. Ces sociétés, créées conformément aux dispositions des articles 1322, 1323, 1324 et 1325 du Code civil, ont pour but la constitution d'un capital destiné à l'achat d'un terrain à partager en

autant de lots que la société comprend de membres et dont la répartition se fait par voie de tirage au sort.

Ces groupements se constituent d'abord entre gens se connaissant, habitant souvent le même quartier ou exerçant des professions similaires. Ce sont de véritables sociétés familiales. Une des plus anciennes, la Société des Graviilliers, d'Athis-Mons, était composée en grande partie de commerçants et de petits industriels de la rue des Graviilliers à Paris.

Ces sociétés d'épargne passaient avec les propriétaires des terrains des baux avec promesses de vente, répartissaient les terrains entre leurs adhérents, qui payaient, mensuellement, le lot qui leur était échu. L'ouvrier ou l'employé, disposant de peu de ressources, pouvait ainsi devenir propriétaire du sol, indispensable à la construction de la maison qu'il désirait posséder.

Mais, rapidement, elles ont perdu leur caractère familial et alors qu'à l'origine elles étaient dirigées par des administrateurs dévoués et désintéressés, véritables apôtres de l'épargne, des industriels y ont vu la possibilité d'effectuer de fructueuses opérations; après s'être rendus propriétaires de vastes étendues de terrains, ils ont fait constituer, par leurs agents, des sociétés d'épargne, à qui ils consentaient des baux avec promesses de vente, répartissant entre les diverses sociétés ainsi créées les terrains par eux acquis.

L'extension considérable prise par les sociétés d'épargne amena le Parlement à les réglementer. Ce fut l'objet de la loi du 3 juillet 1913 dont l'article 1^{er} soumet aux dispositions de la loi « les sociétés qui font appel à l'épargne en vue de l'acquisition ou de la construction d'immeubles ».

Enfin, la loi du 12 avril 1906, complétant celle du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché, en facilitant la création de sociétés coopératives ou anonymes

d'habitations à bon marché, permet aux adhérents de ces groupements, d'acheter en commun les terrains dont ils avaient besoin pour y édifier leur maison individuelle, de se les partager entre eux et de créer ainsi de véritables lotissements, en général bien aménagés (Paris-Jardins à Draveil, Foyer Villeneuvois à Villeneuve-Saint-Georges, à Vitry, etc...).

CHAPITRE II

LA LOI DU 14 MARS 1919

Dans les années qui ont précédé la guerre, l'exode des populations rurales vers les villes, où elles cherchent un travail plus rémunérateur et des plaisirs plus nombreux d'une part, et d'autre part la multiplication des moyens de transport dans la banlieue parisienne et dans toutes les grandes villes, permettant aux travailleurs d'habiter des communes de la périphérie, amènent un développement considérable du lotissement sous toutes ses formes. Mais cette extension se fait sans ordre et sans coordination, sans que rien ait été prévu pour préserver l'avenir le plus immédiat et assurer un aménagement rationnel des agglomérations.

Quelques parlementaires, conscients de leur devoir et de la situation, ont estimé que le législateur devait intervenir et veiller à ce que la croissance des terribles organismes que sont les cités modernes, s'effectue moralement et matériellement dans les meilleures conditions possibles.

Ils ont compris que le développement d'une ville doit être coordonné, logique et, que pour être rationnel, il doit se faire selon un plan établi à l'avance.

Ils ont voulu, en cette matière, suivre l'exemple des principaux pays étrangers (Belgique, Angleterre, Suède, Italie, Etats-Unis, Suisse, Allemagne) par lesquels nous nous étions laissés distancer dans les temps modernes et qui presque tous possédaient une législation sur les plans d'extension.

C'est dans cet esprit qu'ont été élaborées successivement trois propositions de loi; l'une présentée par M. Charles Beauquier, le 22 janvier 1909, qui avait pour objet d'imposer aux villes l'obligation de dresser des plans d'extension et d'embellissement, l'autre par M. Jules Siegfried le 28 novembre 1912 « relative aux plans d'aménagement et d'extension des villes »; enfin, la troisième, déposée par M. Amédée Chenal, le 14 janvier 1913, et qui prévoyait l'établissement dans chaque département d'un plan de révision et d'extension des routes et chemins, ainsi que des espaces libres d'intérêt général.

Les dispositions de ces trois projets ont été reprises par la Commission d'administration générale et communale de la Chambre des Députés; elles ont inspiré le texte déposé en son nom par M. Cornudet, le 5 juin 1913.

Adoptée une première fois par la Chambre le 28 mai 1915, la loi n'a été définitivement votée que le 26 février 1919 et promulguée le 14 mars.

L'élaboration de la loi du 14 mars 1919 a donc été particulièrement lente. Par suite du décès du rapporteur M. Baudet, c'est seulement trois ans après le vote de la Chambre, le 29 mars 1918 que le Sénat a pu être saisi. Pendant ces trois ans la guerre avait passé. Dix départements avaient été ravagés par l'ennemi, de vastes cités détruites; s'il était urgent de rebâtir, il n'était pas moins capital de tracer des règles précises à ceux qui allaient entreprendre la reconstruction.

Même en dehors des régions dévastées, et par toute la France, les questions d'urbanisme étaient à l'ordre du jour. Les grands travaux d'aménagement, suspendus par la guerre, devaient être entrepris sans retard; des besoins nouveaux se faisaient sentir; partout se manifestait un immense désir de bien-être, comme si l'on avait voulu, par une vic

plus facile dans la cité moderne, jouir, dans sa plénitude, des bienfaits d'une paix si chèrement acquise.

L'article 1^{er} oblige donc certaines catégories de communes à faire établir un projet d'aménagement et d'extension, projet qui doit être déclaré d'utilité publique, à la suite d'une procédure spéciale, prévue à l'article 7.

Mais, comme corrolaire à cette obligation et pour éviter qu'elle ne soit sans effet dans certains cas, il fallait, de toute nécessité, prendre des mesures en ce qui concerne les agglomérations créées par les particuliers.

Aussi l'article 1^{er}, paragraphe 5, stipule formellement que « les mêmes obligations (établissement et approbation d'un projet d'aménagement) s'appliquent aux groupes d'habitations et aux lotissements créés ou développés par des associations, des sociétés ou des particuliers ».

L'article 8 précise que « les associations, sociétés ou particuliers, qui entreprennent la création ou le développement de groupes d'habitations, sont tenus de déposer à la mairie un plan d'aménagement, comprenant le raccordement avec les voies publiques, et, s'il y a lieu, avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune ». Il prescrit, en outre, certaines formalités d'instruction et soumet le projet à l'approbation préfectorale.

Ainsi, la loi vient, pour la première fois, réglementer un genre d'industrie qui s'effectuait autrefois en toute liberté, selon les règles du droit commun, sans aucun contrôle de la part de l'administration.

En soumettant le lotissement des terrains à l'autorisation administrative, on portait atteinte, par mesure d'utilité publique, il est vrai, au droit du propriétaire, d'user et de disposer de sa chose comme il l'entend.

Mais on chercherait vainement dans les travaux préparatoires, rapports et discussions, une attaque quelconque

contre le lotisseur. On s'est borné à signaler le danger de certains morcellements, effectués dans de mauvaises conditions d'hygiène; seul peut-être M. de Magny, avec une vue perspicace de l'avenir, a montré quelle imprudence il y aurait à limiter le contrôle administratif à la création de groupes d'habitations, en laissant au contraire s'effectuer librement la vente des terrains qui ne sont pas destinés primitivement à la construction.

On est ainsi amené à penser que les auteurs de la loi de 1919, en édictant les mesures qui devaient dorénavant présider à l'extension et à l'aménagement des cités, ont estimé que le lotissement rentrerait fatalement dans le cadre de cette extension. Il n'ont pas prévu et ne pouvaient prévoir le développement formidable des lotissements dans les années qui ont suivi la guerre. Ils ne pouvaient supposer que, cinq ans après, M. Dormoy, rapporteur d'une nouvelle proposition de loi, serait en droit d'écrire « le problème des lotissements est un des problèmes les plus graves qui se soient posés depuis bien longtemps devant les pouvoirs publics, devant l'Etat et devant les municipalités (1) ».

Dès sa promulgation, la loi se révéla insuffisante.

Les villes, d'abord, négligèrent, pour la plupart, d'établir les plans d'extension prévus par l'article 1^{er} et nombre de Préfets ne constituèrent même pas la commission départementale d'aménagement et d'extension, dont la création était rendue obligatoire par l'article 4 de la loi. Les lotisseurs enfin, ne demandèrent que très exceptionnellement l'approbation de leurs projets.

Le législateur, précisément parce que la loi visait surtout les plans d'extension, — travaux d'initiative municipale, — avait omis d'insérer dans la loi les pénalités à appliquer aux

(1) Rapport supp. Dormoy. 7 mars 1924. ann. 7250. J. O., 2 juin 1924.

sociétés ou particuliers qui entreprendraient la création de groupes d'habitations. Le but principal de la loi a fait oublier à ses auteurs la question, accessoire pour eux, du lotissement. Sans doute, dans une circulaire du 18 juillet 1921, le Ministre de l'Intérieur faisait connaître que, suivant l'avis émis par la Commission supérieure d'aménagement et d'extension, dans sa séance du 2 mai 1921, il n'avait certainement pas été dans la pensée du législateur de laisser sans sanction les prescriptions de la loi du 14 mars 1919 et que celles prévues à l'article 471 du C. P. devaient être appliquées aux infractions commises en ce qui concerne l'application de la dite loi.

A l'encontre de cet avis, relevons dans l'exposé des motifs du projet de loi déposé par MM. Barthou, Maunoury, Le Trocquer et Reibel, la constatation suivante : « Le Ministre de l'Intérieur et le Ministre des Régions libérées avaient pensé, sur avis de la Commission supérieure d'aménagement, qu'il serait possible d'assurer le respect de cette disposition (permis de construire) en considérant ceux qui ne s'y conformeraient pas comme contrevenant à l'article 471, paragraphe 5 du C. P. Mais les Tribunaux judiciaires et M. le Garde des Sceaux n'ont pas partagé ce sentiment et ont estimé que les prescriptions du dit article 2 étaient dépourvues de sanctions pénales (1) ». De même dans l'exposé des motifs du projet de loi déposé par le gouvernement, le 7 novembre 1922, il est fait remarquer, que faute de sanctions suffisantes, la loi de 1919 reste inopérante (2).

Et c'est précisément au moment où la loi de 1919 se montre inefficace, en ce qui concerne les lotissements, que ces opérations, pour des raisons sociales et économiques

(1) Projet de loi. J. O., 22 juin 1922. Ann. 4015.

(2) Projet de loi. J. O., 12 décembre 1922. Ann. 5019.

résultant de la guerre, prennent un développement considérable dans la banlieue des grandes villes.

« Le problème des lotissements est une des conséquences de la crise de l'habitation qui sévit dans les villes, et à Paris plus particulièrement. En dehors de l'initiative publique, on ne construit plus de maisons collectives pour les classes moyennes et pauvres. Il n'y a plus de logements à louer. Ceux que l'on découvre après mille efforts sont très chers. Aussi chacun cherche-t-il, faute de solution sociale, une solution individuelle.

« Construire sa maison devient une quasi-nécessité. Le besoin de vivre en plein air qu'éprouvent les hommes qui ont fait la guerre, besoin qui a été en outre encouragé par la propagande en faveur de l'hygiène de l'habitation, a entraîné, d'autre part, un très grand nombre de pères de famille et de jeunes ménages à quitter la ville, la loi de huit heures aidant, ses logements trop étroits, ses taudis, pour aller habiter la campagne.

« Un autre élément du grand succès actuel des lotissements est la chute de la valeur du franc et l'insécurité des placements qui en résulte. Il a conduit un certain nombre de personnes à participer à ce mouvement, moins pour se créer un « home » définitif, que pour utiliser leurs économies à l'achat de terrains, en vue de les revendre un peu plus tard, afin de préserver leur petit capital de la dépréciation de la monnaie, et de profiter de la plus-value que l'on peut espérer, encore aujourd'hui, sur les terrains dont le prix n'a cessé d'augmenter depuis la guerre.

« Mais ce phénomène particulier est un phénomène secondaire. Le fait principal est le besoin de plus en plus impérieux, chez beaucoup, de quitter la ville, ses inconvénients et son manque d'hygiène, pour aller habiter la campagne, où l'on espère trouver des conditions de vie

plus salubres et plus agréables, et où l'on peut espérer, en cultivant autour de sa maison quelques produits de la terre, faire face plus facilement aux difficultés croissantes de la vie (1). »

Si l'on tient compte, en outre, que des bénéfices paraissant très importants, par suite de la dévalorisation du franc, furent réalisés par ceux qui, dès la fin des hostilités, s'étaient rendus acquéreurs de terrains, on comprend facilement qu'une véritable fièvre de spéculation se soit abattue sur les opérations de cette nature.

Acheter des terrains en proportion de ses ressources, réelles ou présumées, en engageant au besoin le salaire du lendemain, dans l'espérance de revendre à un prix supérieur aux prix d'achat, devient alors la préoccupation de nombre de salariés. Les premiers qui réussissent entraînent d'autres, attirés par l'appât du gain. On voit alors une floraison abondante de sociétés d'épargne.

Les cultivateurs, propriétaires de surfaces importantes à proximité des agglomérations, prennent part au mouvement, ne se rendant pas toujours compte que le prix offert, pour l'achat de leurs terrains, est quelquefois beaucoup plus le fait de la dévalorisation constante de la monnaie que de l'augmentation réelle de la valeur du fonds.

La hausse des matériaux de construction, le souci, en raison même de l'instabilité financière, de n'immobiliser dans des entreprises que le minimum de capitaux, l'absence de moyens financiers de beaucoup de lotisseurs improvisés, les incitent à faire des opérations pour lesquelles ils sont incapables d'avancer les frais d'aménagement. Certains, après avoir obtenu des propriétaires du sol des options réalisables dans un délai déterminé, partagent les terrains en

(1) Rapport supplémentaire Dormoy. J. O., du 2 juin 1904. Ann. 7250.

lots, en traçant seulement l'emplacement des voies sans se préoccuper de leur construction et louent, avec promesse de vente, en laissant à la charge des acquéreurs tous les travaux de viabilité et d'aménagement. Dans d'autres cas, lorsque la propriété est trop morcelée pour rendre faciles des opérations d'ensemble, des hommes d'affaires, d'autant plus avides qu'ils ont moins de ressources, se contentent d'obtenir des propriétaires des diverses parcelles, les options nécessaires, font constituer par des agents à leur solde des sociétés d'épargne et consentent, à ces sociétés, des baux avec promesse de vente. Celles-ci, dans leurs statuts, d'une part, et dans le bail contenant promesse de vente, d'autre part, acceptent de prendre à leur charge tous les frais inhérents à la création du lotissement.

Les surfaces loties se sont considérablement accrues à chaque saison; les terrains à proximité des villes et qui devaient former le prolongement normal et naturel de l'agglomération, ont été les premiers occupés. Plus tard, les vendeurs, animés du désir de payer un prix plus bas, ou même simplement guidés par le souci de continuer leurs opérations, ont acheté des terrains d'une qualité inférieure. Ils ont ainsi loti des terrains inondables ou marécageux, impropres à la construction.

Les inconvénients résultant de lotissements peu étendus, en ce qui concerne l'absence d'alimentation en eau potable, d'évacuation des eaux et matières usées, d'éclairage des rues, sont devenus insupportables lorsqu'il s'est agi de morcellements couvrant des surfaces considérables, et l'aggravation du mal a été proportionnelle au développement même de l'industrie du lotissement.

Il suffit de franchir les barrières de Paris pour se rendre compte du mal qui a été fait, tant au point de vue de l'esthétique que de l'hygiène. Les agglomérations ont poussé

au hasard des acquisitions faites par le lotisseur, le plus souvent sans ordre et sans aucun souci des besoins essentiels d'une cité moderne. Toutes les belles vallées qui convergent vers la Seine, qu'il s'agisse des sites riants formant la vallée de Chevreuse, des coteaux de la Marne, des rives de la Seine, ont été morcelées sans tenir compte de l'humidité du terrain, de l'impossibilité d'y effectuer des drainages indispensables et des inondations périodiques qui s'y produisent chaque année. Les plateaux des mêmes régions n'ont pas échappé aux lotisseurs, mais là, si les inconvénients sont moins apparents, ils n'en sont pas moins réels, dans certains endroits l'imperméabilité du sous-sol et la disparition des drains ont occasionné parfois, notamment dans la région de Paray (S.-et-O.), des infiltrations telles, qu'en période pluvieuse, il a fallu prendre d'urgence des mesures pour préserver les habitants.

CHAPITRE III

LA LOI DU 19 JUILLET 1924

Les Conseils Généraux, ceux de la Seine et de Seine-et-Oise, notamment, (Seine, 22 juillet 1922, 30 décembre 1923; Seine-et-Oise, 26 avril 1923) les municipalités (conseil municipal de Sanvic), les groupements d'acquéreurs de terrains dans les lotissements, l'opinion publique tout entière, réclamaient l'intervention du législateur.

C'est ainsi qu'un certain nombre de propositions ou de projets de loi, tendant tous à compléter la loi de 1919, en ce qui concerne les lotissements, ont été déposés (1).

Ces divers projets ou propositions ont fait l'objet d'un rapport déposé, au nom de la Commission d'administration générale de la Chambre, par M. Cornudet, député de Seine-et-Oise, le 20 mars 1923 (2).

M. Cornudet, ayant été élu sénateur de Seine-et-Oise au mois de janvier 1923; M. Dormoy a déposé à la Chambre, le 7 mars 1924, un rapport supplémentaire concluant à l'adoption d'un texte qui a été voté sans discussion par la Chambre le 11 avril 1924. Ce texte, présenté ensuite au Sénat le 12 avril 1924 (3), rapporté par M. le sénateur Laboulbène le 3 juillet 1924 (4), déclaré d'urgence, adopté sans discussion ni modification par le Sénat dans sa séance

(1) Ce sont dans l'ordre chronologique : 1° Projet Barthou, 7 mars 1922. *J. O.*, 22 juin 1922. — 2° Proposition Jules Siegfried, 29 juin 1922. *J. O.*, 23 août 1922. — 3° Projet Colrat, Maunoury, etc., *J. O.*, 12 décembre 1922.

(2) *J. O.*, 7 mai 1923, Ann. 5829.

(3) *J. O.*, 9 juillet 1924. Ann. 444.

(4) *J. O.*, 18 septembre 1924. Ann. 522.

du 12 juillet 1924 (1), devait devenir la loi du 19 juillet 1924.

Aucune discussion, tant au Sénat qu'à la Chambre, n'ayant précédé le vote de la loi, c'est l'étude des rapports parlementaires qui permet de rechercher dans quel esprit elle a été conçue.

« Sous peine de perdre une bonne part de leur utilité sociale, les lotissements doivent satisfaire à des conditions bien déterminées, au triple point de vue de la viabilité, des services d'eau potable et de l'évacuation des eaux résiduaires. Là encore, la loi de 1919 a posé des principes justes. Il s'agit d'en poursuivre l'exacte application, en précisant la procédure à suivre et les sanctions (2). »

« Le développement des lotissements mérite toute l'attention du législateur. Il comporte un double intérêt social. Il facilite autour des grandes villes et en particulier de l'agglomération parisienne, l'exode quotidien à la sortie de l'usine, du magasin ou du bureau d'un nombre de travailleurs toujours plus grand, assurant à leur famille et pendant un certain nombre d'heures par jour à eux-mêmes, les bienfaits de la vie à la campagne. Il permet aussi l'accès à la petite propriété de personnes de conditions très modestes (3). »

On chercherait vainement, dans le rapport de M. Cornudet, une phrase qui montre une hostilité quelconque à l'égard du lotisseur. Le lotissement, pour lui, est une nécessité sociale qu'il faut simplement réglementer. La loi de 1919 a posé des principes justes, qu'il suffit de faire rentrer dans le domaine de la pratique. Il ne s'agit nullement de protéger une catégorie de citoyens contre les agissements

(1) *J. O.*, 13 juillet 1924, p. 1082.

(2) *J. O.*, 7 mai 1923, Ann. 5829. Rapport Cornudet.

(3) Rapport Cornudet, *ibidem*.

d'une autre. Le rapporteur n'oppose pas le lotisseur au loti, il cherche, dans la sérénité, la solution d'un grave problème social.

M. Jules Siegfried, au contraire, dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi, prend nettement parti contre le lotisseur. « Les lotisseurs, dit-il, entendent réaliser au détriment des communes et des départements, des bénéfices exagérés, sans se soucier des résultats néfastes de leur spéculation. C'est au législateur à les arrêter de suite dans cette voie, en leur imposant l'aménagement, préalable à toute construction, des groupes d'habitations ou des lotissements qu'ils créent. En agissant ainsi, il ne fera que demander aux véritables bénéficiaires de ce genre d'opérations, la part de charges qu'ils semblent tout disposés à laisser à autrui (1). »

« Le lotisseur, dit M. Dormoy, dans son rapport supplémentaire, a le privilège inconcevable, non seulement de créer de véritables faubourgs, sans autorisation, sans règles et au mépris de l'intérêt public, mais encore de réaliser des bénéfices souvent considérables, qui ne correspondent ni à un travail fourni ni à un risque couru. Et une fois ceci fait, les lots distribués, vendus ou loués, il peut disparaître et « passer la main » soit à un nouvel entrepreneur, soit aux acquéreurs locataires de lots eux-mêmes, avec lesquels il est, le plus souvent, lié par des contrats qui le dégagent de toute responsabilité (2). »

Ces paroles constituent, en fait, un véritable réquisitoire, malheureusement justifié, contre les agissements d'un grand nombre de lotisseurs. Elles ont, en tout cas, permis de dire que lors du vote de la loi de 1924 « la question des

(1) J. O., 23 août 1922. Ann. 4607.

(2) J. O., 2 juin 1924. Ann. 7250.

lotissements a été abordée dans un but nettement hostile aux lotisseurs (1) ». On pourrait peut-être soutenir, avec plus de raison, que la loi de 1919 s'inspirait uniquement de préoccupations tendant à faire entrer les opérations de lotissement dans le cadre de l'extension et de l'aménagement des villes. Celle de 1924, au contraire, tout en s'inspirant des mêmes mobiles, est une loi sociale de protection des petits acquéreurs de terrains, qu'elle traite parfois en mineurs, contre les lotisseurs dont les opérations doivent être strictement surveillées par l'Administration, non seulement dans l'intérêt public, mais encore dans l'intérêt particulier des lotis que l'on a confondu ici avec l'intérêt public.

L'article 1^{er}, paragraphe 5, de la loi nouvelle, pose le principe : les dispositions relatives à l'extension et à l'aménagement des villes s'appliquent aux groupes d'habitations et aux lotissements créés ou développés par des associations, des sociétés ou des particuliers. Il confirme, sans modifications, les termes mêmes de l'article 1^{er} paragraphe 5 de la loi du 14 mars 1919. Mais, alors que cette dernière concernait surtout les plans d'extension et d'aménagement des villes, les dispositions contenues dans les 7 derniers articles du nouveau texte ont fait de la loi du 19 juillet 1924, la véritable charte du lotissement.

L'article 11 impose aux lotisseurs l'obligation de déposer à la mairie, préalablement à toute mise en vente, un projet comprenant un plan de lotissement, un programme d'aménagement et le cahier des charges. Le projet est soumis à l'approbation du Préfet, qui statue après l'accomplissement de diverses formalités. C'est ainsi que le dossier est examiné successivement par la Commission sanitaire de la

(1) Note J. Leblanc. D. P. 25-4-205.

circonscription ou le bureau d'hygiène et par le Conseil municipal; il fait ensuite l'objet d'une enquête de commodo et incommodo dans la commune; enfin, il est soumis à la Commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages, instituée à la Préfecture de chaque département, par l'article 4 de la loi.

Le Maire, ou à défaut le Préfet, saisis d'un projet de lotissement, peuvent exiger la réserve d'espaces libres ou d'emplacements destinés à des édifices publics.

Enfin ils peuvent, indépendamment même de toute demande en approbation, et après avis de la Commission départementale d'aménagement, interdire le lotissement, dans certains cas, notamment lorsque le terrain est reconnu impropre à l'habitation.

Les articles qui suivent contiennent toutes les précautions prises par le législateur pour empêcher, à l'avenir, la création de lotissements en dehors du contrôle administratif.

C'est ainsi que l'article 12 interdit la vente de terrains et l'édification de constructions tant que le lotissement n'a pas été approuvé et les travaux d'aménagement exécutés.

Pour sanctionner cette interdiction, l'article 14 stipule que tout acte de vente ou de location d'un terrain faisant partie d'un lotissement doit être accompagné d'un certificat délivré par le Maire, mentionnant l'accomplissement des formalités légales. En outre, l'acquéreur ou à son défaut la commune ou le département peuvent poursuivre la nullité de l'acte de vente, passé en contravention avec la loi.

L'article 13 prend des dispositions pour que la bonne foi des acquéreurs ne soit pas surprise. Le projet approuvé reste déposé à la mairie, à la disposition du public; le Maire peut afficher sur les lieux du lotissement les conditions du cahier des charges qui doivent, en outre, figurer

dans les actes et promesses de vente ou de location. La date de l'approbation préfectorale doit être indiquée sur tous les moyens de publicité (affiches, tracts, etc...) et dans les contrats. La publicité entreprise avant l'approbation ou l'omission dans les engagements ou actes de vente, des indications prescrites par la loi, sont punies d'une amende de 500 à 5.000 frs.

L'article 15 autorise l'administration à poursuivre l'expropriation des lotissements effectués sans autorisation administrative ou dans lesquels les travaux d'aménagement ne sont pas exécutés.

Enfin, l'article 16 détermine les sanctions applicables aux lotisseurs qui ne se conforment pas à la loi. Ce sont les sanctions de simple police prévues par l'article 471 du Code pénal. Le Juge de paix peut, en outre, faire application des dispositions de l'article 161 du code d'instruction criminelle et condamner, le cas échéant, le contrevenant, sous peine d'une astreinte par jour de retard, à dresser les plans et projets et à les appliquer après approbation régulière.

La commune ou le département peuvent se porter partie civile.

TITRE II

Application de la loi aux lotissements créés postérieurement au 19 Juillet 1924

La loi du 14 mars 1919 n'avait pas été respectée faute de sanctions.

Si le législateur, en 1924, s'était contenté d'édicter des sanctions purement pénales, peut-être la nouvelle réglementation, strictement appliquée au début, aurait-elle fini par tomber en désuétude.

Mais, en interdisant les ventes avant l'approbation et en permettant à l'acquéreur et aux collectivités (département ou commune) de poursuivre la nullité des actes passés malgré cette interdiction, les auteurs de la loi ont trouvé, à coup sûr, un des moyens les plus efficaces pour obliger les lotisseurs à se soumettre au contrôle de l'Administration. A l'avenir, une masse très importante de transactions immobilières ne pourront plus s'effectuer sans autorisation préfectorale.

Il aurait été souhaitable qu'une loi d'une semblable portée eût été présentée sous une forme explicite ne laissant place à aucune interprétation arbitraire.

Au contraire, le texte qui forme aujourd'hui la charte du lotissement, a déjà donné lieu, dans la pratique, à de nombreuses difficultés.

L'absence de discussion devant le Parlement, la brièveté des travaux préparatoires sur la question des lotissements, leur silence en ce qui concerne les points controversés, d'une part, une jurisprudence à peine naissante et formée presque uniquement de jugements de Juges de paix, d'autre part, permettent difficilement, lorsqu'il y a doute, de dégager la volonté du législateur.

Les quatre chapitres qui vont suivre ont précisément pour but d'exposer les conditions d'application de la loi aux lotissements créés postérieurement à sa promulgation.

CHAPITRE IV

DÉFINITION DU LOTISSEMENT

Le nouvel article 11 de la loi soumet au Contrôle administratif la création ou le développement des « groupes d'habitations » et des « lotissements ».

Les termes employés par le législateur, semblent très clairs, à première vue, et l'on est tenté de dire, avec M. Dormoy, qu'il n'était « pas nécessaire de faire figurer dans la loi une définition juridique du lotissement » que « les Maires comme les lotisseurs eux-mêmes et la population dans son entier savent très bien ce qu'il faut entendre par lotissement (1) ».

Cependant, dans la pratique, la détermination exacte du genre d'opération soumis à la loi a déjà donné lieu à bien des difficultés.

L'article 11 (comme d'ailleurs l'article 1^{er} paragraphe 5) vise, en premier lieu, les « groupes d'habitations ». Sur ce point il n'y a pas d'équivoque possible. La loi dans son entier a pour objet de réglementer l'extension des villes, afin d'éviter, qu'à l'avenir, de nouveaux quartiers, de nouvelles agglomérations, ne se créent au hasard, au gré des intérêts privés, sans aucun souci de l'hygiène ni de l'esthétique.

Il est indispensable, si l'on veut éviter ces inconvénients, de surveiller les constructions effectuées par les particuliers. La loi de 1902, permet, en effet, aux Maires des com-

(1) Dormoy, Rapport supplémentaire. Chambre des Députés.

munes de 20.000 habitants et au-dessus, de vérifier, avant de délivrer le permis de construire, si la maison remplit les conditions d'hygiène fixées par le règlement sanitaire local. Mais le contrôle du Maire ne s'exerce ainsi que sur la construction proprement dite. Lorsqu'il s'agit d'un groupe d'habitations, il est nécessaire de donner à l'administration le droit de s'assurer que toutes les mesures ont été prises, en ce qui concerne les services généraux dont bénéficieront les habitants (eau potable, évacuation des eaux et matières usées, éclairage, viabilité, voies d'accès).

Par conséquent, quiconque veut édifier un groupe d'habitations doit, en premier lieu, faire approuver le plan d'aménagement du terrain sur lequel il veut bâtir; il lui faut, ensuite, en vertu de l'article 12 de la nouvelle loi, obtenir le permis de construire prévu par l'article 11 de la loi du 15 février 1902.

Les dispositions de la loi s'appliquent à toutes les opérations de cette nature, que les maisons soient destinées à être vendues ou simplement louées. Elles s'appliquent même, croyons-nous, lorsque le propriétaire n'a pas l'intention de réaliser une affaire. C'est le cas, par exemple, d'un industriel qui construit des pavillons pour y loger ses ouvriers, sans leur réclamer aucune indemnité, le logement constituant pour eux un avantage en nature, accessoire du salaire.

On pourrait essayer de soutenir que, dans cette hypothèse, l'autorisation administrative préalable n'est pas nécessaire et que le propriétaire, du moment qu'il n'aliène pas, est libre d'effectuer dans sa propriété les travaux qui lui conviennent. L'article 12 de la loi, en effet, interdit, dans certains cas, la vente ou la location, l'article 13 vise la publicité effectuée en vue de la vente ou de la location; l'article 14 prévoit l'annulation des actes de ventes passés

en violation de la loi; il semble résulter de ces textes que le législateur a entendu réglementer seulement la vente ou la location. Il est cependant facile de répondre à cette objection en faisant remarquer que l'article 1^{er}, qui pose le principe de la loi, et l'article 11, qui précise les obligations imposées aux morcellements effectués par les particuliers, ne contiennent aucune distinction de cette nature. Le champ d'application de la loi est donc général. Toute autre interprétation serait en contradiction formelle avec l'intention même du législateur, qui a imposé certaines entraves au droit de propriété, dans un but d'hygiène et d'esthétique; elle aboutirait, en pratique, à des conséquences inadmissibles puisque, à moins de frapper les immeubles d'une inaliénabilité perpétuelle, il suffirait au propriétaire de construire, en s'abstenant pendant quelque temps de vendre ou de louer, pour qu'il puisse ensuite réaliser son opération sans avoir été tenu d'effectuer les aménagements nécessaires, laissant l'Administration désarmée en face d'une situation de fait.

Si les commentateurs sont en définitive à peu près d'accord lorsqu'il s'agit des groupes d'habitations, il n'en n'est pas de même en ce qui concerne les lotissements.

Le législateur, en insérant dans l'article 1^{er} et dans l'article 11 les deux expressions « groupes d'habitations » et « lotissements » semble avoir eu en vue des catégories d'opérations bien distinctes. M. Cornudet, dans son rapport à la Chambre du 20 mars 1923, l'a d'ailleurs fait remarquer. « Le texte nouveau de l'article 8, dit-il, vise expressément le lotissement et non plus seulement, d'un terme général, le groupe d'habitations. »

Mais pas plus dans les textes successifs déposés devant le Parlement, que dans les rapports auxquels ils ont donné lieu, on ne trouve une définition juridique du lotissement.

Seul M. Dormoy (1) se borne à constater que « cette opération, qui consiste à subdiviser en parcelles tout ou partie d'un fonds acquis à titre gratuit ou onéreux, avec ou sans intention de l'aliéner, et à tracer ou projeter des voies en vue de la location ou de la vente de ces parcelles, est trop caractérisée pour qu'aucune erreur se produise et qu'aucune contestation s'élève ».

Cette description expose bien le processus habituel, mais elle ne constitue pas une véritable définition permettant de déterminer le champ d'application de la loi « sans qu'aucune contestation s'élève » à ce sujet.

Dans le texte nouveau, on a distingué du groupe d'habitations, le lotissement proprement dit, opération qui consiste à céder les parcelles d'un terrain nu, en laissant aux nouveaux propriétaires le soin d'y édifier ou non des constructions, et si l'on adopte la définition du dictionnaire de l'Académie, d'après lequel, lotir c'est « faire des lots », il y a lotissement chaque fois qu'il y a morcellement ou partage en plusieurs lots.

Dans ces conditions, aucun partage ne peut avoir lieu sans autorisation préfectorale. Il en est ainsi, notamment, de l'adjudication d'un terrain mis en vente en plusieurs lots. De même, les cohéritiers ne peuvent effectuer librement la vente, par parcelles, des terrains provenant d'une succession. Il semble, au contraire, que l'administration n'a pas à intervenir lorsque les cohéritiers se bornent à partager entre eux les biens de la succession, puisque, dans ce cas, il n'y a ni bailleur, ni vendeur, ni locataire ou acquéreur, l'acte de partage n'ayant d'autre objet que de substituer des parts matériellement distinctes aux parts indivises possédées par les intéressés, dès l'ouverture de la succession.

(1) Rapport supplémentaire. J. O., 2 juin 1924.

D'après sa définition même, le lotissement implique nécessairement l'existence de plusieurs lots. Par suite, le propriétaire qui cède d'un seul tenant une partie de sa propriété, en se réservant le surplus, ne peut être considéré comme « lotisseur » et soumis pour cette cession aux obligations légales.

Mais à quel critérium faut-il s'arrêter pour savoir si la loi est ou non applicable à une opération déterminée, où commence et où finit le lotissement ?

Les auteurs des propositions primitives, qui ont précédé la loi actuelle, semblent n'avoir eu, tout d'abord, en vue, que les agglomérations d'une certaine importance, et c'était naturel, puisque dans leur esprit, le lotissement ne devait être réglementé que dans la mesure où son existence présentait un danger pour l'extension ou l'aménagement de la ville.

C'est ainsi que l'article 1^{er} de la proposition de M. Siegfried vise « les groupes d'habitations qui viendront à être créés ou développés, soit par des associations industrielles agricoles, financières ou autres, soit par des particuliers, en vue de recevoir une population de 200 habitants ou plus » (1).

Mais cette disposition n'a pas été maintenue. Les textes de 1919 et 1924 sont muets à cet égard. Il faut donc, quant à présent, — et bien qu'il puisse y avoir de sérieux inconvénients pour les propriétaires et pour l'administration elle-même à soumettre un nombre considérable de dossiers aux longues formalités prévues par la loi, — exiger une demande en approbation de tous ceux qui effectuent un morcellement, quelle qu'en soit l'importance.

(1) Proposition Siegfried, 28 novembre 1912.

Ce n'est donc pas au nombre de lots, ni même à la superficie des terrains, que l'on peut s'arrêter pour déterminer le champ d'application de la loi. En ne perdant pas de vue que le législateur a eu pour but d'assurer l'hygiène et la salubrité des nouvelles agglomérations, il semble qu'il faut s'attacher uniquement à la question de savoir si une opération projetée rend possible la création d'un nouveau groupe d'habitations, nécessitant par conséquent, dans un but d'hygiène, l'exécution de certains travaux d'aménagement (viabilité, eau, évacuation, etc.).

L'article 11, en effet, impose, à tout lotisseur, le dépôt d'un projet qui comprend, entre autres pièces : un programme indiquant les conditions dans lesquelles le groupe ou lotissement sera établi (voies, distribution d'eau potable, évacuation des eaux et matières usées, éclairage, etc.).

C'est à cette opinion qu'ont paru se ranger les Ministres de l'Intérieur, de l'Hygiène et de la Justice, dans la circulaire adressée aux Préfets le 29 novembre 1924.

Il y est dit que « toutes les fois que toutes les parcelles « d'un terrain à lotir sont riveraines d'une voie de communication, publique ou privée, et qu'elles sont pourvues « d'eau et de moyen d'évacuer les matières usées, le propriétaire de ce terrain n'est pas soumis aux prescriptions « de la loi de 1924; si, au contraire, toutes les parcelles ne « bénéficient pas de ces trois avantages, la loi de 1924 est « applicable ».

Cette interprétation, manifestement inspirée par le souci de soustraire aux formalités des opérations qui ne paraissent présenter aucun danger au point de vue de l'hygiène publique, n'est pas sans soulever certaines objections.

Elle permet à un propriétaire d'échapper à la surveillance de l'Administration et d'effectuer un lotissement, même défectueux (desservi par exemple par une voie pré-

existante mais trop étroite) s'il prend soin, auparavant, de prolonger, au droit de son terrain, les canalisations communales d'eau et d'égouts.

Les trois conditions indiquées dans la circulaire ne suffisent d'ailleurs pas toujours, même si elles sont intégralement remplies, pour permettre au Préfet d'approuver un projet qui lui est soumis. Il faut, en effet, que le projet soit conforme au plan d'aménagement et d'extension de la commune, s'il en existe un. En outre, le Préfet peut rejeter la demande et interdire le lotissement si le terrain est impropre à l'habitation, s'il porte atteinte à une réserve boisée ou à un site, s'il est situé dans une zone réservée à une destination autre que l'habitation (art. 11).

Enfin, et c'est là l'objection principale que l'on peut faire à la thèse ministérielle, l'article 11 ne prévoit aucune exception à l'obligation de déposer le projet d'aménagement et s'applique par suite à toutes les opérations de lotissement.

Quoi qu'il en soit, la circulaire du 29 novembre 1924 sert actuellement de guide aux Préfets et aux Maires qui l'appliquent strictement.

Elle constitue l'interprétation officielle de la loi, en attendant que des décisions judiciaires soient venues faire jurisprudence.

Toutes les réponses aux questions écrites posées à différentes reprises sont rédigées dans le même sens.

C'est ainsi que M. le Ministre des Travaux Publics, interrogé sur le point de savoir « si la vente de terrains à bâtir situés en bordure d'une voie publique et dans lesquels il n'est pas créé de voie nouvelle est soumise aux dispositions de la loi du 19 juillet 1924 », a répondu : « La loi du 19 juillet 1924 ne semble pas applicable aux parcelles qui sont

riveraines d'une voie publique et qui sont pourvues d'eau et de moyens d'évacuer les matières usées » (1).

On peut citer également la réponse du Ministre de l'Intérieur à la question écrite posée, sous le N° 1897 par M. Lamoureux, député, à M. le Ministre des Travaux Publics, le 9 décembre 1923, et celle du même Ministre, à la question écrite posée par M. Chaussy, député, le 12 juin 1925, N° 4624.

En résumé, l'Administration exige le dépôt d'un projet en vue de l'approbation, non seulement lorsqu'il y a ouverture de voies, mais même lorsque le terrain loti est bordé par une voie publique, si cette voie n'est pas desservie par une canalisation d'eau potable et munie d'un égout. Cela ne veut pas dire d'ailleurs que le lotisseur est obligé d'établir ces canalisations. Nous verrons plus loin qu'il suffit, dans certains cas, qu'il assure par un autre moyen l'alimentation en eau potable et l'écoulement des eaux de son lotissement, mais on estime que le Préfet doit nécessairement exercer son contrôle, même si son intervention est pratiquement inutile et ne modifie en rien le projet présenté par le propriétaire.

Il est bon, au surplus, de remarquer que la majeure partie des communes, même dans la banlieue parisienne, sont dépourvues d'égouts et qu'en définitive, le tempérament apporté à la loi par l'interprétation ministérielle n'aura qu'une portée restreinte et ne fera échapper à la loi que peu d'opérations, entreprises d'ailleurs dans les grands centres urbains.

Il n'en est pas de même de l'avis émis dans la circulaire en ce qui concerne les terrains de culture et les jardins ouvriers.

(1) Réponse ministérielle Chambre, J. O. 17 février 1925 (page 916)

Il est dit en effet : « Nous estimons, bien que le législateur ait semblé distinguer les groupes d'habitations des lotissements, que le morcellement des parcelles de terrain sur lesquels il ne doit pas être édifié d'habitations ne rentre pas dans le champ d'application de la loi », et dans un renvoi, il est précisé que « si les lotisseurs de terrains non destinés à l'habitation veulent se mettre sûrement à l'abri des sanctions prévues par la loi de 1924, ils doivent insérer dans les actes de vente une clause stipulant que les acquéreurs des diverses parcelles comprises dans le lotissement, ne pourront y édifier de constructions propres à l'habitation ».

Les auteurs de la circulaire ont essayé de justifier leur interprétation par une argumentation juridique en faisant remarquer que « les obligations imposées aux lotisseurs, — ainsi que celles auxquelles sont assujettis les lotis, — ne s'expliquent que pour les lotissements effectués en vue de construction de maisons d'habitation ».

Quoi qu'il en soit, et bien que les Ministres intéressés aient, en la circonstance, obéi à la préoccupation, très louable en elle-même, de ne pas « entraver le développement des œuvres tendant à favoriser l'accession des petits cultivateurs à la propriété rurale », ils ne se sont pas rendu compte qu'ils donnaient aux lotisseurs peu scrupuleux un moyen facile d'échapper à la loi.

Il suffit qu'un lotisseur, dont le projet a été estimé insuffisant, change l'étiquette de son opération et la baptise « lotissement de jardins » pour qu'il puisse effectuer ses ventes sans s'inquiéter du refus d'approbation qui lui a été opposé par le Préfet.

Rapidement des industriels, plus soucieux de réaliser de fructueux bénéfices, que de respecter les règles de l'urbanisme reprendraient les pratiques antérieures à 1924 et ne

solliciteraient même plus l'autorisation préfectorale. On verrait alors se développer, sous le nom trompeur de Cités-Jardins, les agglomérations sans viabilité, sans eau potable, qui ont fait la désolation de la région parisienne et ont donné lieu à tant de plaintes que les Pouvoirs Publics ont été obligés d'intervenir.

L'œuvre du législateur serait parfaitement inutile et l'on serait tenté de conclure, comme l'avait fait le duc de Saint-Simon, « qu'il n'est pas de pays au monde où il y ait tant de si bonnes lois, mais où on les oublie aussi facilement. »

Les auteurs de la circulaire ont toutefois essayé de prendre certaines précautions, et l'on peut penser qu'il n'y a aucun danger à suivre leur manière de voir puisque le lotisseur est tenu, s'il veut se soustraire à l'obligation de déposer un projet d'aménagement, d'insérer dans le cahier des charges, l'interdiction de construire.

Mais il faut remarquer que le cahier des charges lie uniquement les vendeurs et les acquéreurs qui, seuls, le signent au moment de la vente. L'Administration ne peut se prévaloir de ce cahier des charges, — qui est un contrat privé où elle n'est pas partie, — pour s'opposer à la construction.

La législation actuelle permet à tout propriétaire de construire où il veut; sans doute est-il tenu de faire une déclaration de construction, mais cette déclaration a un but purement fiscal, ce n'est pas une autorisation. Le permis de construire ne doit être demandé que dans deux cas : dans les villes de plus de 20.000 habitants, en exécution de l'art. 11 de la loi du 15 février 1902; dans les lotissements, en application de l'art. 12 de la loi du 14 mars 1919-19 juillet 1924.

Par conséquent, si l'on décide que la vente de jardins ne constitue pas une opération de lotissement, l'Adminis-

tration n'aura aucun moyen pour s'opposer à ce que les acquéreurs construisent sur leur terrain. Il leur suffira, par une entente expresse ou tacite, de rendre inefficace la servitude qui leur fait grief, d'autant plus facilement que les vendeurs n'auront certainement pas manqué d'insérer, dans les contrats, qu'ils ne pourront jamais être recherchés pour inexécution, par un acquéreur, des clauses du cahier des charges.

De telles conséquences sont d'autant plus regrettables que l'interprétation ministérielle est contraire au texte et à l'esprit de la loi.

Les termes mêmes de la circulaire, dans le passage cité plus haut, font ressortir que le législateur a « semblé distinguer les « groupes d'habitations » des « lotissements ». Or, le texte de la loi est parfaitement clair et vise tout au long deux catégories distinctes d'opérations.

L'article 1^{er} notamment, paragraphe 5, impose « aux groupes d'habitations et aux lotissements » la même obligation qu'aux communes visées au paragraphe précédent, et stipule, en outre, que les dispositions de la loi relatives aux « groupes d'habitations et aux lotissements » sont applicables immédiatement.

L'article 11 précise que tous ceux qui entreprennent la création ou le développement de « groupes d'habitations ou de lotissements » sont tenus de déposer à la Mairie un projet d'aménagement.

L'article 12 stipule que « la vente ou location des terrains compris dans un lotissement, *ainsi que* l'édification des constructions, ne pourront s'effectuer qu'après l'approbation des projets d'aménagement ».

L'article 13 prévoit que le projet approuvé du « groupe d'habitations ou du lotissement » restera déposé à la Mairie à la disposition du public.

Enfin, les articles 14 et 15 relatifs, le premier, aux actes de vente, le second, à l'expropriation, emploient la même terminologie et visent expressément tous deux le groupe d'habitations et le lotissement.

En présence de dispositions si précises, comment peut-on soutenir « que le morcellement des parcelles de terrains sur lesquels il ne doit pas être édifié d'habitations ne rentre pas dans le champ d'application de la loi », et « que cette interprétation est à la fois équitable et juridique » (1).

Si l'on a des doutes à cet égard, il suffit de se reporter aux travaux préparatoires de la loi du 14 mars 1919.

La proposition de M. Jules Siegfried, du 28 novembre 1912, assujettissait à la loi « les groupes d'habitations qui viendront à être créés ou développés, soit par des associations industrielles, agricoles, financières ou autres, soit par des particuliers, en vue de recevoir une population de 200 habitants ou plus » (art. 1^{er}). Cette restriction, supprimée par la Commission de la Chambre, ne figurait plus dans la proposition déposée, en son nom, par M. Cornudet, le 5 juin 1913, et la Commission du Sénat a introduit, dans le même article, l'obligation d'établir un plan d'aménagement pour tous les lotissements.

Le rapporteur, M. Magny, justifie ainsi cette modification :

« Dans le dernier paragraphe de l'article, il paraît indispensable de viser non seulement les groupes d'habitations, mais encore les lotissements créés ou développés par des associations, des sociétés ou des particuliers. Il arrive, en effet, que des lotissements qui ne visent d'abord que des terrains nus, ne paraissant pas destinés à des constructions,

(1) Recueil général des lois, décrets et arrêtés, 1924, 11 bis, article signé G. M.

en reçoivent plus tard, sans qu'aucune mesure ait été prise pour l'assainissement, l'écoulement des eaux et la construction. Il est bon d'imposer à l'avance à ces lotissements un plan. C'était une des préoccupations de la proposition de loi de M. Amédée Chenal (Seine), qui est une de celles sur lesquelles portait le rapport de M. Cornudet à la Chambre des Députés. L'idée est intéressante à retenir pour éviter les inconvénients qui se produisent trop souvent dans la région parisienne, par exemple, où l'on voit s'élever, autour de certaines communes, souvent à une certaine distance, des centres d'habitations dépourvus des précautions hygiéniques les plus élémentaires » (1).

Les raisons qui rendent indispensable l'exercice du contrôle administratif sur toute opération de lotissement sont très clairement exposées.

La base juridique sur laquelle le Ministère essaye de s'appuyer pour soutenir sa thèse paraît bien fragile en regard de ces considérations de bon sens.

Pour décider que l'approbation préfectorale n'est pas nécessaire en cas de lotissement de jardins, parce que les obligations imposées aux lotis (permis de construire), et aux lotisseurs (visées implicitement dans l'article 11 : viabilité, eau potable, évacuation) « ne s'expliquent que pour les lotissements effectués en vue de construction de maisons d'habitation », il faut tout ignorer de la façon dont se constituent les agglomérations nouvelles. La banlieue parisienne en fournit de multiples exemples. L'ouvrier, l'employé, propriétaire d'un coin de terrain, souvent acheté à tempérament, se contente d'abord, quelquefois pendant plusieurs années, de le cultiver en jardin, mais toujours,

(1) Rapport Magny, 29 mars 1918, annexe n° 140. *J. Of.*, du 10 décembre 1918, page 676.

il cherche à réaliser son rêve, et dès qu'il a suffisamment d'économies, il se fait bâtir une petite maison. La cité nouvelle se crée ainsi petit à petit; il est du devoir de l'Administration de lui imposer, dès sa naissance, un plan coordonné et logique, et de ne pas la laisser se développer dans des conditions d'hygiène et d'esthétique défectueuses, engageant l'avenir d'une façon irrémédiable.

Aussi est-il impossible de soutenir, avec l'un des commentateurs (1) que c'est « à juste titre que les ministres ont cru devoir, suivant un principe bien consacré aujourd'hui par la jurisprudence, ne pas tenir compte d'une observation du rapporteur du projet de loi au Sénat, alors que cette observation était manifestement inconciliable avec les dispositions mêmes de la loi ».

D'ailleurs, si l'on admet que l'on n'a pas à tenir compte de l'opinion d'un rapporteur, peut-on faire aussi bon marché de l'application d'un principe de droit public quand ce principe est celui de la séparation des pouvoirs.

Car c'est par une véritable confusion des pouvoirs que les trois ministres se sont reconnus compétents pour interpréter la loi et restreindre sa portée en indiquant aux lotisseurs par quel moyen (l'insertion d'une clause dans le cahier des charges) ils pourraient se mettre « sûrement » à l'abri des sanctions prévues par la loi de 1924.

« Le Pouvoir exécutif ne peut par ses actes contredire ou modifier une disposition législative » (2).

L'interprétation donnée à la loi par la circulaire ministérielle n'a, en tout cas, que la valeur d'une opinion doctri-

(1) Recueil général des lois, décrets et arrêtés, 1924, 11 bis, article signé G. M.

(2) Berthélémy, Traité de Droit Administratif.

nale et n'oblige pas les tribunaux qui doivent n'en tenir aucun compte lorsqu'elle est contraire à la loi (1).

C'est dans ce sens qu'a jugé le Juge de Paix d'Aulnay-sous-Bois.

Saisi d'un procès-verbal dressé par le Maire contre un lotisseur qui, sans avoir obtenu l'approbation préfectorale, avait effectué des ventes postérieurement au 19 juillet 1924 en insérant dans les promesses de vente une clause interdisant de construire, il a condamné le prévenu à cinq francs d'amende, 5.000 francs de dommages-intérêts au profit de la commune partie civile, et lui a enjoint en outre de déposer ses plans à la Mairie, dans un délai de trente jours, sous peine d'astreinte de 100 francs par jour de retard (2).

Une affaire de même nature a été soumise récemment au Tribunal correctionnel de Versailles.

Il s'agissait de deux lotisseurs dont la demande en approbation avait été rejetée par arrêté préfectoral, et qui, prenant texte de la circulaire interministérielle du 29 novembre 1924, avaient mis en vente les 900 lots de leur lotissement, sous la dénomination de jardins, en indiquant d'ailleurs, dans les promesses de vente, que les terrains étaient destinés à faire des jardins et que si les acquéreurs désiraient ultérieurement construire, ils devraient, au préalable, remplir les formalités prévues par la loi du 19 juillet 1924.

Le Préfet de Seine-et-Oise, estimant que ces faits tombaient sous le coup de la loi, avait fait dresser procès-verbal

(1) *Rep. prat.* Dalloz *vo* Lois. Nombreux arrêts cités notamment, Cr. 23 septembre 1853, 5 avril 1895, 13 mars 1901. Req. 8 juin 1863, et Conseil d'Etat, 7 janvier 1869, 15 juin 1864.

(2) Tribunal de Simple police d'Aulnay-s.-Bois, 6 janvier 1926, affaire Lagrange.

constatant que les vendeurs avaient apposé des affiches et des panneaux-réclames pour annoncer la vente.

Le Tribunal a acquitté les prévenus de la poursuite :

« Attendu, dit-il, que les prévenus soutiennent qu'ils
« se sont strictement conformés aux règles prescrites par
« la circulaire du 29 novembre 1924, circulaire *interpré-*
« *tative* de la loi du 19 juillet 1924.

« ... Que la circulaire interministérielle en date du
« 29 novembre 1924 portant la signature des Ministres de
« l'Intérieur, de la Justice, du Travail, fait connaître quelle
« a été la *volonté* du législateur.

« Qu'il résulte que le morcellement des parcelles de
« terrains sur lesquelles il ne doit pas être édifié d'habita-
« tions ne rentre pas dans le champ d'application de la
« loi, que les obligations imposées aux lotisseurs ne s'ap-
« pliquent que pour les lotissements effectués en vue de la
« construction de maisons d'habitation... (1). »

Il est vraisemblable que la Cour d'appel, devant qui le Procureur de la République et le Préfet, en tant que partie civile, ont porté le débat, se montrera plus soucieuse de respecter la « volonté » du législateur, qui ne saurait, en tout cas, résulter uniquement d'une circulaire « interprétative ».

Ce long exposé montre suffisamment tous les dangers qu'il y aurait à suivre les trois ministres dans leur interprétation qui est, sans aucun doute, contraire à la loi dont le texte est général et ne prévoit pas d'exception.

S'il est désirable de favoriser le développement des jardins ouvriers, il ne faut pas cependant les soustraire à tout contrôle.

(1) Tribunal correctionnel de Versailles, 13 mars 1926. Aff. Mallié, Coeurcel, etc., Département partie civile.

La nécessité d'obtenir l'approbation n'apportera d'ailleurs aucune entrave à ces œuvres. La loi, en effet, n'impose pas des travaux d'aménagement déterminés. L'article 11 qui vise la viabilité, l'alimentation en eau, l'évacuation, donne seulement des directives en ce qui concerne les conditions que doivent remplir les lotissements pour être approuvés. Le Préfet a donc toute latitude pour tenir compte des circonstances de fait; il peut parfaitement autoriser un lotissement de jardins pourvu simplement d'une viabilité sommaire, et dans lequel il n'est nécessaire de prévoir ni l'alimentation en eau potable, ni l'évacuation des eaux. Cette façon de procéder permet au Préfet, sans grever l'opération de charges nouvelles, hors de proportion avec le but à atteindre, de prendre toutes les précautions utiles en vue de sauvegarder l'avenir, d'interdire notamment toute construction sur les terrains tant que certains travaux d'aménagement n'auront pas été effectués.

Elle donnerait en tout cas un droit de regard à l'Administration et le Maire pourrait s'opposer à toute construction en refusant le permis de construire, devenu obligatoire par l'article 12 de la loi du 14 mars 1919-19 juillet 1924.

Ainsi serait évité un danger qui n'est pas chimérique puisque, déjà, certains lotisseurs peu scrupuleux ont essayé de s'appuyer sur le commentaire donné par la circulaire interministérielle, pour tourner la loi, et réduire à néant toutes les précautions prises pour assurer le développement rationnel des agglomérations et le bien-être des habitants.

Il résulte de ce qui précède que la loi est applicable à tous les lotissements et à tous les groupes d'habitations. il faut préciser « quelle que soit la commune où ils sont créés ».

L'obligation imposée aux lotisseurs étant insérée dans l'article 1^{er} de la loi qui vise, d'une façon générale, les plans d'extension et d'embellissement que certaines communes seront désormais tenues d'établir, on s'est demandé si le dépôt d'un projet était exigible également dans les communes qui ne sont pas assujetties audit article 1^{er}.

Le Ministre de l'Intérieur a répondu par l'affirmative à une question posée par M. Boissel.

« ... Il résulte du paragraphe 1^{er} de l'article 11 de la loi
« du 14 mars 1919 modifiée par l'article 6 de la loi du
« 19 juillet 1924 que les lotissements sont assujettis aux
« prescriptions de cette loi dans toutes les communes,
« même dans celles qui n'ont pas de plan d'aménage-
« ment (1). »

La réponse ministérielle se justifie aisément. Il est certain que le législateur a voulu réglementer d'une façon générale le développement, l'extension des agglomérations. Il a prévu deux catégories de mesures : il a imposé à certaines villes, c'est-à-dire à des agglomérations existantes, la confection d'un projet d'aménagement, et, comme corollaire, il a étendu la même obligation aux particuliers qui créent des groupes d'habitations ou des lotissements, c'est-à-dire des agglomérations nouvelles.

(1) Réponse à une question écrite n° 2617, *Journal Officiel*, 17 février 1925, page 910.

CHAPITRE V

QUI PEUT LOTIR⁹

Sont assujettis à la loi, et tenus de déposer un projet d'aménagement « les associations, les sociétés, particuliers ou établissements publics, qui entreprennent ou qui poursuivent la création ou le développement de groupes d'habitations ou de lotissements ».

En principe, aucun morcellement ne peut se faire sans l'autorisation administrative. C'est le lotisseur, c'est-à-dire celui qui a acquis une propriété et en effectue le partage par lots destinés à être cédés à des tiers, qui doit faire la demande en approbation.

Le texte de l'article 11 est général. Il vise notamment tous les particuliers, lotisseurs professionnels ou propriétaires qui entreprennent occasionnellement la création d'un groupe d'habitations ou d'un lotissement, individus isolés ou collectivités, qu'ils opèrent dans un but lucratif ou désintéressé.

Il s'applique par conséquent même aux Sociétés d'habitations à bon marché, anonymes ou coopératives, et aux Offices publics d'habitations à bon marché qui sont cependant régis par une législation spéciale et qui sont soumis, pour les constructions qu'ils édifient, au contrôle du Comité de patronage dont ils doivent obtenir le certificat de salubrité.

Il s'applique également aux Sociétés qui, aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 3 juillet 1913, « font appel à

l'épargne en vue de l'acquisition ou de la construction d'immeubles ».

Ce point a cependant été contesté.

L'article 12 de la loi stipule, en effet, que les travaux d'aménagement, de viabilité et d'assainissement d'un lotissement doivent être effectués avant toute vente ou location.

D'autre part, l'article 16, dernier alinéa, rendant responsables des condamnations prononcées « tous vendeurs ou bailleurs », on en avait conclu que seul le vendeur de terrain à la Société d'épargne pouvait être considéré comme lotisseur.

Par suite, une circulaire de M. le Ministre du Travail avait signalé aux Préfets que les statuts des Sociétés d'épargne ne devraient plus, désormais, contenir une clause mettant à la charge des adhérents les travaux dont la réalisation incombe au vendeur, en vertu des articles 11 et 12 de la loi.

Cette manière de voir rendrait impossible, pour l'avenir, la création de lotissements par les Sociétés d'épargne.

Or, rien ne s'oppose, légalement, à ce qu'une Société d'épargne soit considérée comme « lotisseur ».

Elle constitue, en effet, une personne morale distincte de ses adhérents et c'est cette personne morale qui est précisément chargée d'effectuer certaines opérations qui lui confèrent la qualité de lotisseur : achat par bail avec promesse de vente d'un terrain à bâtir, répartition des lots, tracé des routes, etc.

Les adhérents, bien que membres de la Société sont de véritables lotis, acquéreurs d'un lot de terrain, par l'intermédiaire de la Société, qui seule peut « réaliser partiellement pour les lots attribués aux Sociétaires dont les demandes ont été agréées, la promesse de vente consentie

« et ensuite faire l'attribution définitive aux sociétaires des
« dites parties de terrains » (art. 9 des statuts types).

« faire l'attribution définitive aux sociétaires desdites par-
« ties de terrains » (art. 9 des statuts types).

La question a d'ailleurs été tranchée récemment par le
Ministre de la Justice dans une réponse à une question
écrite posée, par M. Mazurier (1).

« Si... la Société d'épargne acquiert un terrain en
« dehors de tout lotissement et entreprend de le lotir elle-
« même entre ses adhérents, elle peut, si ses statuts l'y
« autorisent, être tenue, comme tout lotisseur, de réaliser
« les travaux d'aménagement. Rien ne paraît s'opposer
« dans ce cas, sous réserve de la garantie de l'exécution
« des travaux dont le préfet demeure juge, à ce que les
« dossiers régulièrement déposés par ces Sociétés reçoivent
« l'approbation dans les conditions fixées par la loi. »

A condition de faire approuver leur projet, préalable-
ment à toute répartition entre les adhérents, — le contraire
les rendant passibles de poursuites judiciaires par applica-
tion des articles 11 et 16 de la loi, — les Sociétés d'épargne
peuvent donc effectuer des opérations de lotissement.

Mais, en fait, les obligations très strictes que la loi
impose aux lotisseurs, en matière d'aménagement, ne per-
mettront pas à beaucoup de Sociétés d'y souscrire, étant
donné les ressources limitées dont elles disposent. L'Admi-
nistration, de son côté, et bien que le préfet ait toujours le
droit d'autoriser les ventes avant l'exécution des travaux,
hésitera souvent à donner son approbation à des Sociétés
qui pourront rarement lui apporter la garantie certaine que
l'aménagement sera réalisé dans les délais et les conditions
prévues au projet.

(1) Réponse à une question écrite N° 6961 posée par M. Mazurier, le 16 juin
1925. V. J. O., du 11 décembre 1925.

Indépendamment des particuliers, la loi assujettit au dépôt du plan les établissements publics.

Mais l'article 11 ne mentionne ni l'Etat, ni le Département, ni les Communes qui ne sont pas soumis, par suite, aux formalités prescrites par la loi du 14 mars 1919-19 juillet 1924, pour les lotissements qu'ils effectuent.

Cela s'explique pour l'Etat, car on ne conçoit pas le Préfet approuvant ou rejetant une opération projetée par lui.

Quant aux Départements et aux Communes, ils sont régis par une loi spéciale, la loi du 31 octobre 1919, qui les autorise « à acquérir des terrains et des domaines « ruraux, à les lotir et à les revendre, en vue de faciliter « l'accession à la petite propriété des travailleurs et des « personnes peu fortunées ».

Les Départements et les Communes qui lotissent agissent dans un but d'intérêt général, aussi l'article 6 stipule que le prix de vente « doit être calculé de façon à ne laisser « au Département ou à la Commune ni perte ni gain ».

Les acquisitions du Département sont faites « par le Préfet, sur autorisation spéciale de la Commission départementale », celles de la Commune, conformément aux dispositions de la loi du 5 avril 1884 et des lois qui règlent la matière.

L'aménagement est effectué par les soins du Service vicinal. Dans les lotissements départementaux, l'attribution des lots est effectuée par la Commission départementale; dans les lotissements communaux, la revente a lieu dans les mêmes conditions que les biens communaux.

Toutes les ventes ont lieu au comptant.

Enfin les acquéreurs qui bénéficient d'un lot à un prix forcément avantageux puisqu'il n'y a pas d'intermédiaire, sont tenus à certaines obligations.

En vertu de l'article 7 :

« L'immeuble ainsi acquis ne peut être aliéné pendant
« dix ans.

« L'acquéreur d'un terrain en vue de la construction
« d'une habitation familiale ne peut lui donner une autre
« destination. L'acquéreur d'un petit domaine rural doit
« s'engager à le cultiver lui-même ou à l'aide des membres
« de sa famille. »

CHAPITRE VI

LES OBLIGATIONS QUE LA LOI IMPOSE AUX LOTISSEURS

LES POUVOIRS DE L'ADMINISTRATION

Le nouvel article 11 de la loi impose aux lotisseurs l'obligation de déposer à la Mairie du lieu du lotissement leur projet de lotissement; l'ancien article 8 (loi du 14 mars 1919) prévoyait seulement le dépôt d'un plan.

De toute évidence, ainsi que l'a fait remarquer M. Dormoy (1), « la pensée du législateur de 1919 était de soumettre les lotisseurs aux mêmes obligations que les communes. » L'article 1^{er} de la loi du 14 mars 1919 dit explicitement que les obligations des communes assujetties à la loi s'appliquent aux groupes d'habitations et aux lotissements. Par conséquent, les lotisseurs auraient dû déposer un plan, un programme d'aménagement et un cahier des charges.

Mais le mot « plan » avait donné lieu à des interprétations diverses et les lotisseurs avaient profité de l'imprécision du texte pour fournir (quand ils le fournissaient) un simple dessin sans utilité pratique.

En 1924, on a donc précisé qu'il fallait déposer un « projet », en double exemplaire, concordant avec le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension de la commune, lorsque ce projet existe et comportant :

1° Un plan d'aménagement comprenant le raccorde-

(1) Rapport supplémentaire Dormoy, doc., Parl. Ann. N° 7250.

ment avec les voies et, s'il y a lieu, avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune;

2° Un programme indiquant les conditions dans lesquelles le groupe ou lotissement sera établi (voies, distribution d'eau potable, évacuation des eaux et matières usées, éclairage, etc.);

3° Le cahier des charges des ventes ou locations stipulant les servitudes hygiéniques archéologiques et esthétiques du groupe ou du lotissement.

(La loi de 1924 a encore apporté une modification importante à l'ancien article 8, car elle exige que la remise du plan au Maire soit préalable « à toute mise en vente ou en « location et à toute publicité »).

A l'avenir, aucun lotissement ne peut plus se créer sans autorisation de l'Administration, qui peut d'autant mieux exercer son contrôle que des sanctions sont prévues contre les délinquants.

Le projet est soumis à une instruction instituée pour permettre au Préfet de statuer en toute connaissance de cause.

Elle comporte :

1° L'examen par le Bureau d'hygiène ou la Commission sanitaire, qui sont compétents pour donner un avis au point de vue hygiène ou salubrité;

2° L'examen par le Conseil municipal, particulièrement désigné pour signaler les avantages et les inconvénients présentés par le projet au point de vue communal;

3° Une mise à l'enquête, qui permet à tous les habitants de formuler leurs observations;

4° Enfin l'avis de la Commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages, qui siège à la Préfecture et comprend : le Conseil départemental d'hy-

giène, la Commission départementale des sites et monuments naturels, le Conseil départemental des monuments civils, le Directeur départemental des domaines, quatre maires désignés par le Conseil général, deux délégués du Comité de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale et quatre délégués des Offices publics d'habitations à bon marché du Département, dont deux par l'Office public départemental, lorsque cet office existe, et dix membres nommés par le Préfet, en raison de leurs fonctions ou de leur compétence.

L'instruction est assez longue en raison des multiples avis qui doivent être recueillis. Aussi la loi ne prévoit-elle pas de délai. Elle stipule bien, il est vrai, que le projet doit être soumis à l'examen de la Commission sanitaire dans les vingt jours qui suivent le dépôt, mais c'est là « un point de départ » et, une fois le dossier envoyé à la Commission sanitaire, l'instruction peut se prolonger, à moins toutefois que le lotisseur n'adresse une mise en demeure au maire, ce qui permet au Préfet, si elle reste sans réponse, de prescrire la mise à l'enquête, un mois après.

Un seul délai est de rigueur; c'est, nous le verrons, celui d'un mois qui suit l'enquête.

L'instruction terminée, le Préfet prend un arrêté approuvant ou rejetant le projet. Peut-il ajourner sa décision?

Quelques Préfets l'ont pensé et n'hésitent pas, lorsque le projet donne lieu à certaines critiques, à prendre un arrêté ajournant l'approbation du lotissement jusqu'à ce que le demandeur ait donné satisfaction aux observations formulées; quelquefois même, ils se contentent d'aviser l'intéressé de cet ajournement, par simple lettre, sans prendre un arrêté.

Cette façon de procéder ne paraît pas conforme à la loi.

L'article 11 stipule, en effet, que « le projet est approuvé

« s'il y a lieu, par arrêté préfectoral ». « La décision du « Préfet doit intervenir dans le mois qui suivra l'enquête. « A défaut de décision dans ce délai, le projet est réputé « approuvé. »

Il faut donc, en premier lieu, qu'intervienne un « arrêté préfectoral », une lettre d'avis ne suffit pas. Il faut, de plus, qu'il y ait une décision : approbation ou rejet.

L'ajournement n'est pas une décision; il a, en outre, pour effet de retarder la solution de l'affaire, pendant un temps indéterminé. Or, c'est précisément ce que le législateur a voulu éviter, puisqu'il impose au Préfet un délai pour statuer, précisant qu'à l'expiration de ce délai le projet sera réputé approuvé, si aucune décision n'est intervenue.

Par conséquent, le Préfet a deux alternatives : approuver ou rejeter la demande qui lui est soumise. Il a, pour prendre sa décision, toute liberté, en ce sens qu'il n'est pas lié par les différents avis émis au cours de l'instruction; c'est du moins ce qui paraît résulter du texte de l'article 11, qui ne subordonne pas l'arrêté préfectoral à l'avis « conforme » de telle ou telle Commission.

Sans doute, la loi a jugé nécessaire de faire examiner les projets de lotissements par des personnes particulièrement qualifiées, mais les observations qu'elles formulent sont uniquement destinées à éclairer le Préfet, qui peut passer outre, s'il estime qu'elles ne sont pas fondées.

En pratique, cependant, il n'est pas douteux que les Préfets tiennent le plus grand compte des résultats de l'instruction. Ils y sont tenus indirectement par le risque de voir leurs arrêtés attaqués, notamment par le recours pour excès de pouvoir, s'ils étaient basés sur des considérations contraires à la vérité.

Le Préfet peut rejeter la demande en approbation si le

terrain est impropre à l'habitation, s'il porte atteinte à une réserve boisée ou à un site, s'il est situé dans une zone non destinée à l'habitation. Ce sont les trois cas visés par le dernier paragraphe de l'article 11.

La rédaction de cette partie du texte laisse à penser que l'on a voulu viser la possibilité d'interdire le lotissement dans toute une zone déterminée, car elle donne au Préfet, à défaut du Maire, le pouvoir d'intervenir en dehors de toute demande en approbation; la procédure est alors simplifiée, car elle consiste simplement dans la consultation de la Commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages.

Quoi qu'il en soit, le Préfet saisi d'un projet, doit évidemment faire usage de son droit lorsqu'il se trouve en face d'un des trois cas de l'article 11.

La première hypothèse prévue vise le terrain impropre à l'habitation : c'est le cas, par exemple, d'un terrain inondable périodiquement (1) ou d'un terrain dont le sous-sol a été fouillé et comporte des excavations qui rendent dangereuse toute construction.

Doit-on interdire le « lotissement », en prenant le texte à la lettre, ou simplement la construction d'habitations? Ce serait porter une atteinte injustifiée aux droits du propriétaire que d'empêcher toute espèce de morcellement. Le Préfet doit pouvoir autoriser la vente par lots, en stipulant l'interdiction formelle de bâtir et en imposant des mesures de publicité suffisantes pour que cette condition soit sûrement portée à la connaissance des acquéreurs. On a vu au chapitre précédent les dangers qu'il y aurait si le lotissement de terrains destinés à des jardins, même avec inter-

(1) Cité par M. Dormoy dans son rapport à la Chambre.

diction de construire, se créait sans l'autorisation formelle du Préfet.

Dans la deuxième hypothèse (atteinte à une réserve boisée ou à un site), le terrain est grevé d'une interdiction absolue, aussi bien d'y lotir que d'y élever un groupe d'habitations.

Il ne peut s'agir ici, à notre avis, que des sites classés par arrêté du Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, en exécution de la loi du 21 avril 1906. Toute autre interprétation permettrait à l'Administration de déclarer, sans les garanties prévues par la loi, qu'une propriété constitue un site.

Les propriétaires des terrains compris dans un site classé étant tenus, en vertu de l'article 3, de prendre l'engagement « de ne détruire ni modifier l'état des lieux ou « leur aspect » sans autorisation du Ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts, on ne comprend pas très bien la portée de la restriction insérée dans l'article 11 de la loi du 14 mars 1919-19 juillet 1924.

En ce qui concerne les réserves boisées, on peut remarquer que les articles 219 et suivants du Code Forestier règlent les conditions dans lesquelles les bois des particuliers peuvent être défrichés.

Quant à la troisième hypothèse, elle est relative aux terrains situés dans « une zone réservée à une destination autre que l'habitation ».

Si le législateur avait voulu viser uniquement les terrains grevés d'une servitude *non ædificandi*, on se trouverait dans le cas du lotissement impropre à l'habitation, visé déjà dans la première hypothèse.

Il a donc voulu vraisemblablement envisager la situation d'un terrain réservé par le plan d'extension et d'embellissement pour l'établissement d'une place, d'un terrain

de jeux, etc. Le propriétaire est frappé, sans indemnité, d'une interdiction perpétuelle, car il ne peut se faire exproprier. S'il veut obtenir une indemnité, il n'a qu'un moyen : c'est de demander à construire une seule maison sur son terrain. La Commune est alors tenue, en vertu de l'article 10, de prendre le terrain moyennant paiement, ou d'accorder le permis de construire. Dans ce cas, le plan d'extension n'étant pas exécuté, le propriétaire pourra peut-être obtenir l'autorisation de lotir.

En règle générale, le Préfet peut rejeter le projet s'il estime que le programme d'aménagement est insuffisant, que les travaux prévus ne donnent pas satisfaction au point de vue de l'hygiène et de l'esthétique.

Peut-il, au lieu de rejeter purement et simplement, approuver en imposant d'office au lotisseur certaines modifications à son projet? L'affirmative ne paraît pas douteuse.

La loi, il est vrai, ne donne pas formellement au Préfet le pouvoir d'imposer des travaux autres que ceux prévus au projet, mais puisqu'elle lui permet de s'opposer à un lotissement mal aménagé elle lui donne, implicitement le droit de subordonner son approbation à certaines conditions.

Si l'Administration impose des conditions tellement excessives, que l'approbation équivaut, en fait, à un rejet, le lotisseur demeure toujours libre, ou de renoncer à son projet, ou d'attaquer l'arrêté lui faisant grief par les voies de recours ordinaires.

Il est d'ailleurs assez délicat de déterminer la limite de la prérogative du Préfet, d'autant plus qu'aucune décision judiciaire n'est encore intervenue en cette matière. Cependant certains principes se dégagent aisément de l'esprit de la loi. Il ne faut pas perdre de vue que la loi du 14 mars 1919-19 juillet 1924 est une loi d'exception, por-

tant gravement atteinte, dans l'intérêt général, au droit de propriété; elle doit par conséquent s'interpréter *stricto sensu*.

L'Administration est guidée par deux ordres de considérations qu'elle doit s'efforcer de concilier : d'une part, n'autoriser que les lotissements dont l'aménagement est suffisant, d'autre part, ne pas entraver arbitrairement les droits du propriétaire.

Le législateur a eu manifestement pour but d'empêcher à l'avenir la création de lotissements ne remplissant pas certaines conditions d'hygiène et d'esthétique.

M. Cornudet a fait ressortir cette préoccupation dans son rapport à la Chambre (1) :

« Mais sous peine de perdre une bonne part de leur utilité sociale, les lotissements doivent satisfaire à des conditions bien déterminées au triple point de vue de la viabilité, des services d'eau potable et de l'évacuation des eaux résiduaires. »

L'article 11 contient des directives : il impose au lotisseur l'obligation de déposer un projet « concordant avec le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension de la commune », lorsque ce projet existe et comportant :

« 1° Un plan d'aménagement comprenant le raccordement avec les voies et, s'il y a lieu, avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune;

« 2° Un programme indiquant les conditions dans lesquelles le groupe ou lotissement sera établi (voies, distribution d'eau potable, évacuation des eaux et matières usées, éclairage, etc...);

« 3° Le cahier des charges des ventes ou locations sti-

(1) Ch. annexe N° 5829, p. 621.

« pulant les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques du groupe ou du lotissement. »

En premier lieu le Préfet peut et doit même exiger que le projet du lotissement concorde avec le plan d'aménagement et d'extension de la commune, qui a précisément pour but de réglementer d'avance l'extension de la commune. Il faut bien entendu que ce plan existe et ait été déclaré d'utilité publique. Le Préfet commettrait un excès de pouvoir s'il imposait au lotisseur, sans l'indemniser, des obligations résultant d'un projet simplement en préparation.

En ce qui concerne la viabilité, les pouvoirs de l'Administration paraissent assez étendus.

Elle peut, en premier lieu, exiger que toutes les parcelles soient desservies par une rue et non pas seulement par une servitude de passage.

Elle peut exiger que les nouvelles voies ouvertes aient une largeur déterminée, même supérieure à celles des autres rues de la commune lorsqu'elle est jugée insuffisante.

Elle peut imposer des conditions techniques pour la construction des voies (pentes, caniveaux, bordures de trottoirs, épaisseur d'empierrement) et, dans un but de sécurité, forcer le lotisseur à prévoir l'éclairage des rues.

Elle peut, enfin, demander au lotisseur de prendre les dispositions utiles pour que les rues soient entretenues jusqu'au jour où elles seront incorporées dans la voirie urbaine, en insérant, par exemple, dans le cahier des charges une clause obligeant les acquéreurs à se constituer à cet effet en syndicat de propriétaires.

Toutes ces obligations répondent à des nécessités d'hygiène et d'esthétique, elles rentrent par conséquent dans le cadre de la loi. Elles paraissent constituer, il est vrai, une atteinte au droit de propriété du lotisseur qui

pourrait être tenté d'objecter qu'à la condition de clore la rue à ses deux extrémités, il doit avoir le droit de l'aménager comme bon lui semble.

Il est facile de répondre, qu'en dehors même de la nouvelle réglementation des lotissements, l'Administration, et le Maire, en particulier, exerce sur les voies privées, ouvertes ou non à la circulation publique, des pouvoirs de police très étendus en ce qui concerne les mesures d'hygiène.

Aux termes de l'article premier de la loi du 15 février 1902, « le Maire est tenu, afin de protéger la « santé publique, de déterminer, après avis du Conseil « Municipal et sous forme d'arrêtés municipaux portant « règlement sanitaire... les prescriptions destinées à assu- « rer... la salubrité des voies privées closes ou non à leurs « extrémités ».

D'autre part, d'après l'article premier de la loi du 22 juillet 1912, « les lois et règlements relatifs à l'hygiène « des voies publiques et des maisons riveraines de ces voies « sont applicables aux voies privées, notamment en ce qui « concerne l'écoulement des eaux usées et des vidanges ».

Parmi les mesures qui peuvent être prescrites par le Maire, on cite tous les travaux, creusement des caniveaux, nivellement, empierrements nécessaires pour assurer l'écoulement des eaux de surfaces, toutes les mesures de nature à assurer la propreté de la voie, telles que le balayage et le lavage quotidiens des trottoirs, toutes les mesures destinées à assurer la salubrité des terrains en bordure des voies privées, notamment l'interdiction de déposer sur ces terrains des fumiers, des ordures et immondices, la fixation de la largeur des voies, de manière à assurer la circulation de l'air et de la lumière, la fixation de la hauteur maximum des maisons, enfin toutes les mesures relatives soit aux canali-

sations d'eau potable, soit à l'écoulement des eaux usées et des vidanges (1).

Enfin, la loi du 22 juillet 1912 permet à l'Administration d'obliger les propriétaires à se syndiquer pour assurer l'assainissement et l'entretien d'une voie privée.

Le législateur de 1919 et 1924 a voulu évidemment renforcer les pouvoirs que l'Administration possédait déjà et lui a donné des armes pour lui permettre d'exercer un contrôle efficace chaque fois qu'une agglomération nouvelle vient à se créer. Par conséquent, en ce qui concerne les nouvelles voies ouvertes dans un lotissement, les prérogatives du Préfet, telles qu'elles ont été dégagées ci-dessus paraissent rester dans les limites de sa compétence (2).

Quant aux voies publiques bordant les terrains mis en vente, on peut se demander si l'Administration est en droit d'imposer au lotisseur certaines mesures pour en assurer l'aménagement.

Souvent, en effet, une partie des lots du lotissement sont desservis par un chemin vicinal ou rural d'une largeur insuffisante, ou qui n'est pas empierré. L'opération, dans ce cas, serait singulièrement facile et fructueuse pour le vendeur s'il pouvait procéder au morcellement de ses terrains, sans se préoccuper de la voie publique, qui ne lui appartient pas.

Les Préfets, cependant, exigent en général, des lotisseurs : 1° qu'ils prennent des mesures pour permettre l'élargissement du chemin soit en faisant abandon gratuit d'une

(1) Montsarrat, : « Les voies urbaines, publiques et privées. »

(2) Les voies d'ailleurs restent voies privées même lorsqu'elles sont établies en concordance avec le plan d'aménagement et l'arrêté préfectoral n'opère pas *ipso facto* leur classement dans le domaine public.

Cependant la loi innove. On verra plus loin que les acquéreurs sont tenus de demander l'alignement même pour lots en bordure des voies privées. D'autre part une indemnité est due au lotisseur lorsque l'administration modifie son projet et impose des voies dont la surface dépasse un certain maximum. Il y a là une sorte d'expropriation.

bande de terrain à la commune, soit en prévoyant une zone *non ædificandi* en bordure des rues; 2° qu'ils s'entendent avec l'autorité compétente pour la mise en état de viabilité du chemin, en prenant au besoin à leur charge tout ou partie de la dépense.

Ces exigences sont parfaitement justifiées. Il serait paradoxal que, dans un même lotissement, on impose des conditions techniques assez rigoureuses pour la construction des rues nouvelles et qu'on laisse par contre s'édifier des habitations en bordure de voies trop étroites ou non aménagées, sous prétexte que ce sont des voies publiques. Quant à demander à la commune de les mettre en état de viabilité, il serait inadmissible de grever le budget communal, c'est-à-dire en définitive d'imposer les anciens habitants, pour effectuer des travaux qui ne présentent, pour eux, aucune utilité immédiate, mais donneront une importante plus-value aux terrains du lotissement. Le lotisseur doit prendre à sa charge les frais d'une opération dont seul il bénéficie.

Juridiquement, d'ailleurs, le Préfet a le droit d'exiger, dans un but d'hygiène, parfaitement conforme à l'esprit de la loi, que tous les lots soient situés en bordure de rues suffisamment larges et aérées et que l'accès du lotissement soit assuré par des voies convenables.

Il est évident que l'on ne peut pas demander au lotisseur de faire lui-même la viabilité puisqu'il n'a pas le droit d'effectuer des travaux sur la voie publique, mais le Préfet peut lui imposer « d'assurer » cette mise en état de viabilité en précisant, même dans l'arrêté d'approbation, la nature des travaux qui devront être exécutés. Il appartiendra au lotisseur de se mettre d'accord avec le Maire (car il s'agit presque toujours de l'aménagement d'un chemin rural) et, au besoin, avec les autres propriétaires riverains, pour fixer le montant de sa participation dans la dépense.

Il n'y a là rien d'illégal, la loi du 20 août 1881 ne permet-elle pas précisément de constituer des syndicats de propriétaires pour la mise en état de viabilité des chemins ruraux ?

Il n'y a rien d'illégal non plus à prescrire des mesures en vue d'assurer l'élargissement d'une voie publique, si sa largeur est reconnue insuffisante pour la nouvelle destination qu'elle va remplir.

Mais l'élargissement d'une rue ne peut se faire que par modification du plan d'alignement qui est soumise à une procédure spéciale (approbation par le Conseil général pour les routes départementales et les chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun, par la Commission départementale pour les chemins vicinaux ordinaires). Il sera donc nécessaire, après avoir obtenu l'abandon gratuit, de poursuivre la procédure légale d'élargissement pour incorporation des parcelles abandonnées au domaine public.

Si l'on ne veut pas modifier tout de suite le plan d'alignement, on peut arriver au même résultat en imposant au lotisseur de gréver une zone déterminée d'une servitude *non ædificandi*, — on réserve ainsi l'avenir et il sera facile, le moment venu, de réaliser l'élargissement de la route, sans qu'il en coûte trop à la collectivité.

S'il est indispensable d'assurer l'accès facile des lots vendus par des rues bien aménagées, il est non moins nécessaire de veiller à ce que l'alimentation en eau potable et l'évacuation des eaux pluviales et usées soient assurées.

Sur ce point, et peut-être plus encore qu'en matière de viabilité, le contrôle administratif s'impose, dans un intérêt évident d'hygiène et de salubrité.

Le rapporteur de la loi l'avait signalé : « En tout état de cause le programme devra comprendre l'alimentation des

« habitants en eau potable et l'évacuation des eaux et
« matières usées. Ce sont là d'élémentaires mesures d'hy-
« giène, sans lesquelles les lotissements resteraient ce qu'ils
« sont aujourd'hui, « des porteurs de germes » d'insalu-
« brité (1). »

Le meilleur moyen d'assurer l'alimentation en eau potable et l'évacuation des eaux consiste évidemment à se raccorder aux canalisations communales. Aussi, lorsqu'elles existent à proximité du lotissement, l'Administration est-elle parfaitement en droit d'exiger du lotisseur qu'il s'y raccorde.

L'article 11 est très net : le projet doit comporter « un plan d'aménagement comprenant le raccordement avec les voies publiques et, s'il y a lieu, avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune. »

Le texte d'ailleurs contient une restriction, « s'il y a lieu ». Il peut se faire que la commune ne possède ni service de distribution d'eau potable, ni égouts. Il n'est pas possible alors d'exiger du lotisseur qu'il construise des kilomètres de canalisations, pour aller déverser les eaux dans un ruisseau, ou pour se brancher sur les conduites d'eau potable d'une localité voisine.

Mais il faut, en tout état de cause, que le lotissement soit pourvu d'eau potable et de moyens d'évacuer les matières usées. C'est dans ce sens qu'a répondu M. le Ministre de l'Intérieur, à une question écrite, posée par M. Chaussy (2) :

« Les articles 2 et 11 de la loi du 14 mars 1919-19 juillet 1924 ne prescrivent aux lotisseurs le raccordement avec les canalisations d'eau potable et égouts de la com-

(1) Rapport de M. Dormoy.

(2) Question écrite N° 2164, *Journal Officiel*, du 17 février 1925, débats parlementaires Chambre des Députés, page 910.

« mune que s'il y a lieu, c'est-à-dire s'il existe dans la com-
« mune une distribution *publique* d'eau potable et un
« *réseau* d'égouts.

« Les lotissements situés dans les communes sur le terri-
« toire desquelles il n'existe pas de canalisation d'eau pota-
« ble et d'égouts satisfont aux prescriptions de la loi si,
« comme l'indique la circulaire du 29 novembre 1924,
« toutes les parcelles du lotissement sont pourvues d'eau et
« de moyen d'évacuer les matières usées.

« En d'autres termes, il faut que les habitations à édifier
« puissent, tout au moins, être pourvues d'eau potable et
« de fosses septiques, dans les conditions prévues par les
« règlements sanitaires pris en vertu de l'article premier
« de la loi du 15 février 1902.

« On croit devoir ajouter que l'article 12 de la loi pré-
« citée laisse au Préfet la faculté d'autoriser, le cas échéant,
« l'édification des constructions avant la réalisation des tra-
« vaux d'aménagement prévus, sous la garantie certaine de
« leur exécution (1). »

Cependant il semble que le Préfet peut, dans un but d'hygiène, et s'il estime que les puits individuels, bien que tolérés dans la commune, présentent un danger, exiger l'établissement de puits communs, construits avec toutes les garanties désirables. Souvent même, l'importance du lotissement justifie la création d'un véritable service d'eau potable avec château d'eau et canalisations.

Quant aux eaux et aux matières usées, le lotisseur doit se conformer aux règles suivies dans la commune, mais il faut que les eaux pluviales, notamment celles des routes,

(1) Voir également réponse à la question écrite N° 1897 posée par M. Lamoureux, député, le 9 décembre 1924 et question écrite N° 4624, posée le 12 juin 1925, par M. Chaussy, député.

puissent être évacuées, et le Préfet devrait rejeter un lotissement dans lequel cet écoulement n'est pas possible.

Viabilité, eau potable, évacuation, tels sont les trois points principaux sur lesquels s'exercent les pouvoirs de l'Administration; ils sont visés expressément par l'article 11 de la loi. Mais le texte n'est pas limitatif, il résulte au contraire de la présence du mot « etc... » que le législateur a seulement voulu donner une indication.

Le Préfet peut donc imposer d'autres mesures, notamment en ce qui concerne l'éclairage, l'installation du gaz ou de l'électricité, mais en cette matière ses pouvoirs sont limités par les droits du propriétaire, à qui on ne doit pas imposer des charges trop lourdes, qui ne sont pas justifiées par un intérêt général évident.

Les paragraphes 9 et 10 de l'article 11 donnent à l'Administration le droit d'exiger des lotisseurs la réserve d'espaces libres et d'emplacements destinés à des édifices ou services publics.

Ces paragraphes sont ainsi conçus :

« Le Maire ou, à son défaut, le Préfet pourra exiger la
« réserve d'espaces libres (places, terrains de jeu, etc...) et
« d'emplacements destinés à des édifices et services publics.

« Les terrains réservés pour les édifices et services
« publics donneront lieu à indemnité, lorsque leur ensem-
« ble représentera une surface supérieure à celle qui résul-
« terait de l'application des règlements et du projet d'amé-
« nagement et d'extension de la commune. Cette surface ne
« pourra être inférieure au quart de la surface totale du
« lotissement. Ces indemnités seront fixées, soit à l'amiable,
« soit suivant les règles des expropriations ordinaires. »

L'application de ce texte a donné lieu à de nombreuses difficultés. Sa rédaction est d'ailleurs obscure et l'on s'ex-

plique qu'il ait été interprété de différentes façons. Dans plusieurs départements on en tire cette conséquence que les lotisseurs doivent toujours réserver une proportion déterminée (le quart) d'espaces libres. Chaque fois qu'un projet de lotissement est déposé, on fait le calcul de la proportion existant entre la surface lotie et celles des rues et places. Si cette proportion n'est pas au moins égale au quart, la demande en approbation est impitoyablement rejetée.

Aucune décision judiciaire n'est encore intervenue en cette matière.

Cependant, à une question qui a été posée par M. Bergeon, Sénateur, au Ministre du Travail et de l'Hygiène, sur le point de savoir si la surface obligatoire du quart s'applique à l'ensemble de tous les terrains à lotir dans un quartier ou à chaque lotissement pris séparément, le Ministre a fait la réponse suivante (1) :

« Les dispositions de l'article 11 de la loi s'appliquent à
« chaque lotissement, notamment en ce qui concerne la
« réserve par le Maire, ou à son défaut par le Préfet, de ter-
« rains pour les espaces libres et les voies; toutefois, lors-
« que les divers propriétaires de tous les terrains à lotir
« dans un même quartier dresseront un plan d'ensemble
« des divers lotissements à réaliser successivement, il
« appartient à l'autorité administrative de répartir, d'accord
« avec les propriétaires, les espaces libres sur l'ensemble
« des terrains; à défaut d'accord, la dite réserve ne pourra
« être fixée que par « lotissement ».

Sans discuter l'hypothèse prévue par le Ministre qui se réalisera rarement, la réponse ci-dessus laisse supposer que

(1) *Journal Officiel* du 17 février 1925.

la réserve du quart est toujours obligatoire. Cette interprétation ne paraît pas résulter des textes.

Les dispositions de la loi ne donnent lieu à aucune contestation en ce qui concerne les terrains réservés pour les édifices et services publics. Le texte est très clair. Ils donnent toujours lieu à une indemnité qui est d'ailleurs fixée soit à l'amiable, soit d'après les règles de l'expropriation. On reste donc dans les termes du droit commun.

Quant aux terrains réservés pour les espaces libres et les voies, trois points sont à examiner : ce qu'il faut entendre par espaces libres, la surface que l'on peut exiger, enfin le montant de l'indemnité.

Il faut comprendre dans l'expression « espaces libres » les espaces dont jouit l'ensemble des habitants du lotissement, c'est-à-dire les rues, places, squares, jardins publics, terrains de jeux, qui sont d'ailleurs visés expressément par l'article premier, paragraphe 3, et l'article 11, paragraphe 9 de la loi.

Mais on ne peut considérer, comme espaces libres, les jardins, les cours appartenant aux particuliers, pas plus d'ailleurs que les zones *non ædificandi* imposées par le lotisseur en bordure des voies. Elles ne sont pas indiquées dans la loi qui n'aurait pas manqué de les mentionner en raison de leur importance.

D'ailleurs les servitudes *non ædificandi* sont établies par insertion dans les cahiers des charges, c'est-à-dire en vertu du paragraphe 4 de l'article 11, et non pas en vertu des paragraphes 9 et 10.

En ce qui concerne l'étendue des espaces libres à réserver plusieurs hypothèses sont à envisager.

S'il existe un plan d'aménagement et d'extension de la commune, l'Administration peut toujours et doit même exiger l'application stricte du plan, qui est opposable à tous

les particuliers. Pour la même raison, le lotisseur doit tenir compte, dans son projet, des dispositions résultant des règlements locaux, règlements de voirie, par exemple.

Mais c'est là le maximum de sacrifice que l'on doit imposer au lotisseur. Certains arrêtés, cependant, imposent toujours une réserve du quart même lorsque l'application du plan d'extension ou des règlements donne une proportion inférieure.

Cette interprétation est basée uniquement sur la lettre même du texte : « Cette surface ne pourra être inférieure au quart de la surface totale du lotissement. »

C'est à tort, semble-t-il, que l'on isole la phrase citée de l'ensemble du paragraphe où elle est insérée.

Ledit paragraphe 10 règle uniquement la question d'indemnité; quant au droit donné à l'Administration d'imposer des espaces libres, il est contenu dans le paragraphe 9 qui ne fixe d'ailleurs aucune limite.

Si l'on se reporte aux travaux préparatoires, on voit que cette partie de l'article 11 a vraisemblablement son origine dans un vœu émis par la Section d'Hygiène urbaine et rurale du Musée social où il est rappelé que « les lotisseurs se contentent de tracer des lots en réservant, comme bon leur semble, l'emplacement nécessaire aux rues (1) ».

C'est pour répondre à ce vœu que M. Dormoy a déposé, le 11 juillet 1923, à la Chambre des Députés, un amendement ainsi conçu :

« Le projet pourra être remanié et complété s'il n'assure pas la réalisation d'un lotissement rationnel et afin de le faire concorder avec les plans généraux d'aménagement.

« Aucune indemnité ne sera donc due pour les prélève-

(1) Voir rapport supplémentaire Dormoy, annexe N° 7250, pages 38 et 39.

« ments faits en vue d'assurer cette concordance lorsque la
« surface de l'ensemble des rues du lotissement remanié ne
« dépassera pas le cinquième de la superficie totale du
« terrain.

« Le Maire, ou à son défaut le Préfet, pourra exiger la
« réserve d'espaces libres, places, terrains de jeux, parcs,
« etc..., d'emplacements destinés à des édifices et services
« publics.

« Les terrains ainsi réservés donneront lieu à indem-
« nité. »

C'est cet amendement qui a inspiré le texte actuel établi également par M. Dormoy et voté sans discussion.

Sa rédaction, très claire, indique nettement la pensée du législateur : la proportion du quart, — primitivement fixée au cinquième, — s'applique uniquement à la surface pouvant donner lieu à indemnité, — et non pas celle qui doit être réservée obligatoirement dans un lotissement.

Toute autre interprétation donnerait lieu souvent à des exigences vexatoires et inutiles de la part de l'Administration. La surface à réserver pour les rues, places, etc..., est une question d'espèce qui dépend de la situation des lieux et des besoins de la collectivité.

On a vu ci-dessus que les droits de l'Administration en matière de terrains réservés découlent du paragraphe 9 de l'article 11. Or, ce paragraphe ne fixe aucune proportion. Par conséquent, le Maire ou le Préfet peuvent, indépendamment du plan d'extension et des règlements, ou même s'il n'existe pas de plan d'extension, exiger telle réserve d'espaces libres, dépassant au besoin le quart, que le bon aménagement du lotissement rend nécessaire. Leurs pouvoirs ne sont d'ailleurs pas arbitraires; ils ne doivent pas avoir pour conséquence de porter atteinte au droit de propriété du lotisseur, si cette atteinte n'est pas justifiée par des

nécessités d'intérêt général. C'est ainsi que s'exprime la circulaire interministérielle du 29 novembre 1924 : « Les communes en se servant des dispositions de la loi, notamment de celles contenues dans les paragraphes 9 et 10 de l'article 11..., veilleront à ne point mettre à la charge des lotisseurs des dépenses qui, par leur nature, incombent aux collectivités locales. »

Dans quels cas le lotisseur a-t-il droit à une indemnité?

Si l'étendue d'espaces libres imposée n'est pas supérieure à celle résultant de l'application du plan d'extension et des règlements, le lotisseur n'a droit à aucune indemnité, quelle que soit la surface réservée. C'est ce qui résulte *a contrario* du paragraphe 10, aux termes duquel les terrains « réservés pour les espaces libres et les voies donneront également lieu à indemnité lorsque leur ensemble représentera une surface supérieure à celle qui résulterait de l'application des règlements et du projet d'aménagement et d'extension de la commune. »

Mais si l'étendue des espaces libres est supérieure à celle résultant du plan d'extension ou des règlements, à plus forte raison s'il n'y a pas de plan d'extension ni de règlement, le lotisseur a droit à indemnité pour toute surface excédant le quart de la surface totale du lotissement. L'avant dernière phrase du paragraphe 10 : « Cette surface ne pourra être inférieure au quart de la surface totale du lotissement », doit en effet être rattachée à celle qui précède.

Enfin, la loi précise que les indemnités « seront fixées soit à l'amiable, soit suivant les règles des expropriations ordinaires ».

Bien entendu, il n'y a lieu à indemnité que si l'Administration exige la modification du plan, le lotisseur ne

pouvant obliger indirectement l'Administration à lui acheter des terrains.

Une dernière remarque s'impose, c'est que s'il existe un plan d'extension, le propriétaire qui lotit peut être exproprié sans indemnité, alors que celui qui ne lotit pas est toujours indemnisé.

Tels sont les pouvoirs que le législateur a donnés aux Préfets. Ils se justifient par des considérations d'hygiène et d'esthétique et toute obligation imposée aux lotisseurs qui ne serait pas basée sur cette double considération serait arbitraire. C'est ainsi que « l'autorité administrative ne « saurait priver les lotisseurs de la faculté de vendre ou de « louer au plus offrant, en exigeant que les cahiers des « charges des lotissements, soumis à son approbation, sti- « pulent le prix auquel le lotisseur s'engage à vendre ou à « louer chacun des lots (1) ».

Aucune voie de recours spéciale n'a été accordée par la loi au lotisseur qui se prétend lésé par une décision du Préfet.

Il peut user soit du recours hiérarchique devant le Ministre de l'Intérieur, soit du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

La nullité de l'arrêté incriminé peut être prononcée dans les cas suivants :

1° S'il y a vice de forme, par exemple, lorsque l'une des formalités prescrites par l'article 11 n'a pas été remplie;

2° S'il y a violation de la loi, lorsque le Préfet a rejeté une demande en approbation pour des raisons qui ne sont

(1) Réponse à la question écrite N° 2119, posée par M. Marquet, député, *Journal Officiel*, du 17 février 1925, page 910.

pas des raisons d'hygiène ou d'esthétique, ou lorsqu'il a approuvé en imposant des conditions excessives qui ne rentraient pas dans l'esprit de la loi;

3° S'il y a détournement de pouvoir, c'est-à-dire si le Préfet s'est servi de son autorité pour un objet autre que celui en vue duquel cette autorité lui a été dévolue, par exemple s'il a rejeté un lotissement pour favoriser un concurrent; s'il a exigé la modification du projet pour le mettre en concordance avec le plan d'extension de la commune, en préparation.

Lorsque le projet est approuvé, le lotisseur doit exécuter les travaux d'aménagement dans les conditions et les délais prévus au programme et à l'arrêté préfectoral.

Des sanctions sont prévues contre le lotisseur qui ne remplit pas ses engagements; elles seront étudiées au chapitre suivant.

La sanction la plus efficace consiste évidemment à exiger l'exécution des travaux avant la vente.

Le législateur de 1919 n'avait pris aucune précaution à cet égard, aussi M. Dormoy pouvait-il faire observer dans son rapport à la Chambre (1), que le lotisseur avait « le privilège inconcevable, non seulement de créer de véritables faubourgs, sans autorisation, sans règle et au mépris de l'intérêt public, mais encore de réaliser des bénéfices souvent considérables, qui ne correspondent ni à un travail fourni, ni à un risque couru, et une fois ceci fait, les lots distribués, vendus ou loués, il peut disparaître et passer la main » soit à un nouvel entrepreneur, soit aux acquéreurs locataires de lots eux-mêmes avec lesquels il

(1) Rapport Dormoy, 7 mars 1922, annexe N° 7250.

« est le plus souvent lié par des contrats qui le dégagent de toute responsabilité. »

Cette situation appelait des mesures. Dès 1922, la proposition Siegfried (1) stipulait, dans un nouvel article 8 que « l'autorisation de construire sur les voies projetées serait toujours subordonnée à l'établissement par les propriétaires des groupes d'habitations et des lotissements :

« 1° Des voies intérieures et des voies d'accès prévues en bon état de viabilité et assainies reliant le réseau intérieur au réseau intégral.

« 2° Des canalisations d'eau potable et du réseau d'égout... »

La proposition de M. Cornudet (Rapport: Cornudet, 20 mars 1923) se bornait à reconnaître au Préfet la faculté d'interdire les ventes ou locations avant la réalisation des travaux d'aménagement. Ce n'était qu'une faculté, et le rapporteur en exposait la raison : « Cette mesure ne jouera d'ailleurs pas dans tous les cas car il arrivera, le plus souvent, que le lotisseur offrira au Préfet les garanties nécessaires pour l'exécution des travaux. Il est même regrettable d'imposer, par exemple, à un industriel, l'obligation d'exécuter préalablement tous les travaux d'aménagement et de viabilité des terrains qu'il consacre à l'édification d'une cité ouvrière; en pareil cas, il importe, avant tout, de construire rapidement les habitations pour abriter convenablement et dans de bonnes conditions, les ouvriers de l'usine. »

Il a paru « plus rationnel » au législateur de 1924 « de retourner la formule et d'établir en règle que les ventes locations et édifications n'aurent lieu qu'après les travaux (2). »

(1) Voir Chambre des Députés, 2^e séance, 29 juin 1922.

(2) Rapport supplémentaire Dormoy.

Tel est l'objet de l'article 12 qui, s'il est appliqué à la lettre, rendra impossible, pour l'avenir, la création des lotissements défectueux qui sont la désolation de notre banlieue parisienne.

Mais, sous peine de rendre difficile la création de lotissements un peu importants et d'entraver ainsi une industrie qu'il faut malgré tout encourager pour des raisons sociales, on ne saurait exiger, dans tous les cas, que le lotisseur exécute la totalité des travaux avant de pouvoir vendre un seul lot de terrain.

Il lui faudrait une capacité financière considérable et il n'est pas douteux qu'il chercherait à se dédommager du risque de mévente qu'on lui ferait ainsi courir, en augmentant ses prix de vente, au grand détriment de la clientèle qu'on a voulu protéger.

Aussi la loi donne-t-elle au Préfet le droit d'autoriser les ventes, avant la réalisation des travaux, sous la garantie certaine de leur exécution.

L'article 12 ne contient aucune précision sur la nature de la garantie qui doit être exigée. Pratiquement, on ne voit pas très bien en quoi elle peut consister. S'il s'agit d'un cautionnement ou d'une hypothèque, il faudrait pour que l'administration soit à couvert d'une façon « certaine » que la somme déposée ou la valeur des immeubles hypothéqués soient à peu près équivalentes au montant de la dépense prévue pour l'exécution des travaux, mais alors l'avantage accordé au lotisseur serait parfaitement illusoire.

Il convient de remarquer au surplus que l'administration agit par voie d'autorité, qu'elle n'est pas créancière du lotisseur, et ne peut, par suite, prendre les mêmes garanties qu'un créancier vis-à-vis d'un débiteur.

En fait, le Préfet se contentera, le plus souvent, d'une

garantie purement morale, basée sur l'honorabilité et la compétence connues du demandeur.

Une solution médiane, qui concilie tous les intérêts en présence, peut d'ailleurs être employée. Elle est prévue à l'article 12, qui permet au Préfet d'autoriser l'exécution des travaux par section. En imposant un programme d'aménagement précis et échelonné, et en ne délivrant les certificats prévus à l'article 14 qu'au fur et à mesure de la réalisation, on permet au vendeur de commencer ses ventes tout en sauvegardant les droits des acquéreurs.

CHAPITRE VII

SANCTIONS

Après avoir exposé les obligations imposées aux lotisseurs, il convient d'examiner les mesures prises par le législateur pour en assurer le respect.

Deux ordres de mesures sont prévus dans la loi : mesures préventives et mesures répressives.

D'après l'article 11, tout lotisseur est tenu de déposer un projet à la Mairie, « préalablement à toute vente et à toute location », d'autre part, l'article 12 interdit formellement la vente ou la location tant que le projet n'a pas reçu l'approbation préfectorale et même tant que les travaux d'aménagement n'ont pas été exécutés. Pour que ces interdictions soient respectées, l'article 14 stipule « qu'en vue de tout
« acte de vente d'immeuble ou de location du sol relatif à
« la création d'un lotissement ou d'un groupe d'habita-
« tions, il sera délivré par le Maire, sur papier libre, sans
« frais, en double exemplaire, à la requête et sous la res-
« ponsabilité du vendeur ou bailleur, un certificat men-
« tionnant l'accomplissement des formalités prévues aux
« articles 11, 12 et 13 ci-dessus. Mention de ce certificat
« figurera dans l'acte; un exemplaire y demeurera annexé.
« l'autre sera remis à l'acquéreur ou locataire. »

Cette disposition ne figurait pas dans la loi de 1919, elle a été insérée dans le projet déposé le 7 novembre 1922 par M. Colrat, où elle constituait l'article 13. C'est une innovation très importante car elle va permettre, à l'avenir, d'empêcher toute création de lotissement en dehors du contrôle

administratif; elle donne à l'acquéreur le moyen de s'assurer que le lotisseur s'est mis en règle avec la loi, au Maire la possibilité d'exercer une surveillance permanente sur la réalisation des travaux d'aménagement, car il est évident qu'il ne délivrera pas le certificat (exigé pour chaque vente) si le lotissement n'est pas approuvé ou si, revêtu d'une autorisation régulière, les travaux ne sont pas exécutés dans les délais et les conditions prévues tant au programme d'aménagement que dans l'arrêté préfectoral. (1)

Lorsque les dispositions légales n'ont pas été observées, l'article 14 donne à l'acquéreur ou locataire et même, à son défaut, à la Commune ou au département le droit de poursuivre la nullité de l'acte.

Le certificat de l'article 14 est d'ailleurs exigible pour tout acte, notarié ou sous seings privés.

Par conséquent le lotisseur qui, pour se soustraire aux exigences justifiées d'un notaire, réaliserait ses ventes par actes sous seings privés, ne serait nullement à l'abri. L'acquéreur pourrait toujours poursuivre la nullité de son acte, avec dommages intérêts, alors même qu'il aurait renoncé à son action dans le contrat, car cette disposition de la loi est d'ordre public et ne souffre aucune convention contraire.

La nullité ne pourrait, semble-t-il, se couvrir que par l'approbation du projet de lotissement ou par la prescription de 10 ans des actions en rescision.

L'action, en effet, bien qu'étant motivée par la violation

(1) Toutefois et bien que le certificat doive mentionner l'accomplissement des formalités des articles 11 (approbation préfectorale préalable du projet), 12 (exécution des travaux), 13 (dépôt du projet approuvé à la mairie), il convient de remarquer que cette pièce est délivrée « à la requête et sous la responsabilité du vendeur ou bailleur ».

Par conséquent, la délivrance du certificat ne met pas les intéressés à l'abri de tout recours si, malgré l'attestation du maire le lotissement n'a pas été effectué dans les conditions régulières.

Le législateur n'a pas voulu rendre l'Administration garante de la validité de la vente.

d'une prescription qui a un caractère d'ordre public, ne peut être exercée que par l'acquéreur ou, à défaut, le Département ou la Commune agissant en raison du préjudice que peut leur causer l'établissement de lotissements défectueux.

En fait la nullité d'un acte de vente sera rarement poursuivie par l'acquéreur qui se soucie fort peu d'abandonner son terrain et demande seulement que l'aménagement du lotissement soit effectué.

Si le législateur a interdit la vente avant l'approbation, à plus forte raison a-t-il interdit la construction.

Déjà l'article 8 de la loi du 14 mars 1919 stipulait que « lorsque le plan est approuvé aucune construction ne peut être édifiée sans la délivrance par le Maire d'un permis de construire dans les conditions prévues par l'article 11 de la loi du 15 février 1902. »

L'article 11 de la loi de 1902 n'impose le permis de construire que dans les villes de plus de 20.000 habitants. La loi de 1919 étendait l'obligation aux constructions édifiées dans les lotissements. On avait d'ailleurs soutenu l'opinion contraire et, ainsi que le faisait remarquer M. Cornudet dans son rapport à la Chambre, le permis de construire était rarement demandé pour les maisons à construire dans les lotissements même situés dans une commune de plus de 20.000 habitants.

La loi de 1919 avait, en effet, un gros défaut car de son texte même, il semblait résulter que l'obligation de demander le permis ne s'appliquait qu'après l'approbation.

L'Administration n'avait donc aucun moyen de contrôle et de véritables petites villes nouvelles pouvaient se créer sans méthode et au mépris parfois des règles de l'hygiène les plus élémentaires.

Aussi le législateur a-t-il modifié le texte, et désormais, en vertu de l'article 12 « aucune construction ne pourra être « édiflée dans un groupe d'habitations ou un lotissement « sans la délivrance par le Maire d'un permis de construire « dans les conditions prévues par l'article 11 de la loi du « 15 février 1902. »

Le permis de construire est indispensable pour toute construction, même non située en bordure d'une voie.

D'ailleurs les pouvoirs de l'Administration se bornent, d'après l'article 11 de la loi du 15 février 1902, à veiller à ce que les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire soient observées.

Néanmoins, elle peut en refusant le permis, s'opposer d'une façon efficace à toute opération de lotissement irrégulière, encore faut-il qu'il y ait refus formel, car en vertu des paragraphes 2 et 3 de l'article précité, le propriétaire peut passer outre et construire si le Maire n'a pas répondu dans un délai de 20 jours.

Indépendamment du permis de construire, l'article 12 impose au propriétaire acquéreur, l'obligation de demander l'alignement.

C'est une disposition nouvelle. Elle a pour objet d'assimiler, en cette matière, les voies privées aux voies publiques.

Ces précautions préventives sont sanctionnées par des pénalités prévues par l'article 16 et l'article 13.

L'absence du dépôt du projet à la Mairie ou l'exécution des travaux dans le lotissement, avant l'approbation préfectorale, est passible, d'après l'article 16, des peines prévues par l'article 471, par. 5 du Code pénal (1 fr. à 5 fr. d'amende).

C'est donc le Tribunal de simple police qui est compé-

tent, et cette disposition de la loi s'explique par le souci d'aller vite et d'obtenir rapidement une décision mettant fin à l'opération délictueuse.

En outre, le Tribunal de simple police peut, en vertu de l'article 161 du Code d'instruction criminelle, exiger la démolition des travaux.

Enfin il condamnera le lotisseur à déposer ses plans à la Mairie, sous peine d'une astreinte par jour de retard au profit de la Commune ou du Département, partie-civile.

Car, la Commune ou, à son défaut, le Département, peuvent se porter partie-civile au procès. Cette disposition s'explique d'elle-même, les collectivités ont un intérêt évident au point de vue social comme au point de vue budgétaire, à ce que des lotissements défectueux ne se créent pas sur leur territoire.

Les mêmes pénalités sont applicables dans les cas suivants:

Lorsqu'un lotisseur autorisé à vendre avant l'achèvement des travaux d'aménagement, n'exécute pas ces travaux dans les délais et les conditions prescrites par l'arrêté préfectoral;

Lorsque dans un lotissement autorisé et dans lequel des ventes ont été effectuées, le Maire est amené à constater que le lotisseur n'a pas rempli les conditions de l'arrêté.

Indépendamment de l'amende, le Tribunal condamne le lotisseur à effectuer les travaux dans un délai déterminé sous peine d'une astreinte par jour de retard (1).

Ce sont les bailleurs ou vendeurs qui sont, aux termes de l'article 16, tenus pour responsables des condamnations

(1) Trib. de simple police de Sèvres, aff. Mabereau. Le Tribunal a condamné le lotisseur, qui n'avait pas effectué les travaux dans les délais prescrits par l'arrêté préfectoral d'approbation, à 5 francs d'amende, 5.000 francs de dommages-intérêts au profit de la commune, partie-civile, et 100 francs par jour de retard dans l'exécution des travaux.

prononcées nonobstant toute stipulation contraire dans l'acte.

L'article 13 de la loi punit toute publicité entreprise avant l'approbation du lotissement, ou qui contient des dispositions susceptibles d'induire l'acquéreur en erreur.

Qui ne se souvient des affiches alléchantes, promettant des terrains bon marché dans un site enchanteur, avec tout le confort: viabilité, eau, gaz, égouts, électricité, qui ont attiré tant de petits épargnants, maintenant dans la boue.

La nouvelle disposition stipule que « les affiches, annonces, tracts, et tous moyens de publicité devront faire connaître le dépôt du projet à la Mairie ainsi que la date de la décision approbative et ne devront porter aucune indication non conforme aux stipulations du cahier des charges ou susceptible d'induire les acquéreurs en erreur, sous peine d'une amende de 500 à 5.000 francs. »

La même peine est applicable à « toute publicité qui aura été entreprise avant l'arrêté d'approbation »

C'est une peine correctionnelle, et le procès-verbal constatant le délit doit être transmis par conséquent au Tribunal correctionnel.

Il y a discordance entre l'article 13 et l'article 16, la simple publicité étant punie d'une amende beaucoup plus élevée que l'opération de lotissement elle-même. Il est vrai que dans ce dernier cas, le contrevenant peut être condamné à une astreinte par jour de retard et à des dommages intérêts au profit de la Commune.

La discordance peut s'expliquer, comme nous l'avons dit plus haut, par le souci d'obtenir une décision rapide en cas de lotissement illégal, mais elle n'en est pas moins fâcheuse et complique inutilement la loi pour les Maires qui sont chargés de l'appliquer.

Quant à la vente sans approbation, elle est également

punie d'une amende de 500 à 5.000 francs par acte passé, car aux termes de l'article 13 les conditions du cahier des charges du groupe ou lotissement doivent figurer ainsi que la date de la décision approbative sur tous actes et promesses de vente et sur tout engagement de location ou de location-vente, et « seront passibles des mêmes peines » (amende de 500 à 5.000 francs), l'omission dans les engagements de location et les actes et promesses de vente, « des indications du présent article. »

Le notaire peut donc encourir l'amende s'il ne se conforme pas aux prescriptions légales, il est en outre responsable, selon les règles du droit commun, pour faute dans l'exercice de la profession et peut, par suite, être poursuivi en dommages-intérêts par les parties, si la nullité de la vente est prononcée.

Il convient de remarquer, au surplus, que la loi ne donne aux notaires aucun monopole pour la passation des actes de ventes et que par conséquent les sanctions sont applicables aussi bien pour les actes sous seings privés que pour les actes notariés.

Enfin, l'interdiction de bâtir sans permis est sanctionnée par l'article 27 de la loi du 15 février 1902 visé expressément dans l'article premier de la loi de 1924, alors qu'il ne figurait pas dans l'ancienne législation, restée par conséquent sans sanctions.

Aux termes dudit article 27, la construction sans permis est passible d'une amende de 16 à 500 francs.

En outre, le dernier paragraphe de l'article premier de la loi de 1924 prévoit que l'interdiction d'habiter édictée par l'article 12 de la loi du 15 février 1902 sera appliquée de droit pour toute construction édifiée sans le dit permis jusqu'au moment où celui-ci sera accordé.

Le jugement des infractions appartient aux Tribunaux

du droit commun. Tribunal de simple police (art. 16) et Tribunal correctionnel (art. 13).

La compétence du Conseil de Préfecture, qui est un tribunal d'exception, ne saurait exister en cette matière, du moment que le législateur ne l'a pas formellement stipulée, la création d'un lotissement ne constituant pas une opération de grande voirie puisque les voies ouvertes conservent leur caractère de voies privées.

Si, malgré les précautions prises, il se créait néanmoins des lotissements défectueux, l'expropriation pourrait en être poursuivie par le Maire ou à son défaut par le Préfet.

C'est une arme redoutable qui est ainsi donnée à l'administration et qui semble avoir été, au début, la seule véritable sanction prévue en cas d'infraction à la loi pour vente sans approbation et sans que les travaux prescrits pour l'assainissement et la viabilité aient été exécutés.

La faculté d'exproprier a son origine dans un vœu émis par le Conseil général de la Seine le 12 juillet 1922 (1), elle a été introduite dans le projet déposé par M. Colrat, le 7 novembre 1922, où elle formait l'article 14.

Aux termes du nouvel article 15 l'expropriation peut être poursuivie lorsque les terrains sont mis en vente sans que le projet d'aménagement ait été préalablement soumis

(1) « Le Conseil Général,

« Fortement ému par le projet de loi sur les lotissements proposé par le gouvernement,

« Renouvelle le vœu émis le 23 mars 1921 que la loi du 14 mars 1919 soit complétée par des sanctions aux dispositions des art. 1^{er}, 8 et 11 concernant les groupes d'habitations et lotissements créés ou développés par des associations, des sociétés ou particuliers et conformément au mémoire de M. le Préfet du 15 décembre 1921, appelle l'attention du Sénat et de la Chambre des Députés, sur la nécessité de prévoir comme sanctions en cas d'infraction aux règles prescrites par la loi, l'expropriation des lotissements créés en contravention à la loi du 14 mars 1919.

à l'instruction et à l'approbation prévues par l'article 11 ou sans que les travaux prescrits pour l'assainissement et la viabilité aient été exécutés.

Dans le premier cas, il s'agit de lotissements non approuvés. L'administration peut poursuivre l'expropriation de tous les lots, même de ceux qui font l'objet d'une vente ferme, on a voulu en effet lui donner la possibilité d'effectuer l'aménagement du lotissement défectueux, il faut donc qu'elle puisse poursuivre une opération d'ensemble. Les droits des acquéreurs seront d'ailleurs suffisamment sauvegardés par la procédure d'expropriation, qui se fait selon les règles ordinaires, avec décret en Conseil d'Etat et intervention du Jury pour la fixation de l'indemnité.

Le second cas s'applique aux lotissements régulièrement approuvés mais dans lesquels les travaux d'aménagement n'ont pas été effectués, l'hypothèse ne peut se réaliser, en pratique, que pour les lotissements dans lesquels les ventes ont été autorisées, en vertu de l'article 12, avant l'exécution des travaux.

De toute façon, l'expropriation est prononcée par un décret en Conseil d'Etat qui ne peut intervenir qu'autant qu'il y a utilité publique justifiée par l'insalubrité du lotissement.

La loi prévoit en outre que les terrains ainsi expropriés seront aménagés et revendus conformément à la loi du 31 octobre 1919. Les Communes ou les Départements auront d'ailleurs la faculté de confier aux Offices publics d'habitations à bon marché l'exécution des opérations faites conformément aux dispositions précédentes.

Telles sont les diverses mesures prévues pour obliger le lotisseur à se conformer à la loi.

Ainsi que le faisait remarquer le rapporteur du projet

de 1924 (1), le but que l'on a cherché à atteindre « est moins
« la répression que la constitution d'une barrière d'obsta-
« cles à l'entreprise et à l'exécution des lotissements conçus
« en contravention avec les règlements existants et con-
« traire à l'intérêt public. »

On a voulu, pour l'avenir, mettre les collectivités à l'abri des inconvénients économiques et sociaux qui résultaient de l'existence des lotissements défectueux.

On a voulu protéger les petits acquéreurs de terrains « beaucoup plus coupables d'ignorance que de mauvaise volonté », prendre toutes dispositions pour qu'à l'avenir les lotisseurs soient contraints de réaliser leurs promesses. Indépendamment des sanctions pénales, on a organisé en faveur des lotis toute une publicité des projets de lotissement qui leur permettra désormais d'être exactement au courant des droits et des obligations que leur confère l'acte de vente.

Aux termes de l'article 13, en effet, « le projet (plan et « programme) du lotissement ou du groupe d'habitations « approuvé conformément à l'article 11, ainsi que le cahier « des charges de la vente ou de la location du groupe ou « lotissement resteront déposés et seront mis à la disposition « du public, à la mairie de la situation du groupe ou du « lotissement ».

D'autre part, « les conditions du cahier des charges du « groupe ou du lotissement pourront être affichées par le « Maire dans l'étendue de la commune et sur les lieux du « lotissement. »

Rappelons enfin que les affiches, tracts, etc., doivent mentionner la date de la décision approbative et ne doivent

(1) Voir rapport supplémentaire Dormoy.

porter aucune indication non conforme au cahier des charges et que les conditions du cahier des charges doivent figurer intégralement dans les actes ou engagements de vente ou location-vente.

On voit que toutes les mesures ont été prévues pour éviter que la bonne foi des acquéreurs soit surprise.

TITRE III

Application de la loi aux lotissements antérieurs au 19 juillet 1924

La loi de 1924, qui a complété celle de 1919, est très nette en ce qui concerne l'avenir, et les lotisseurs savent quelles sont leurs obligations. Mais au moment où elle a été votée, il existait, notamment dans la banlieue parisienne, de nombreux lotissements effectués dans des conditions d'hygiène déplorables, par des commerçants peu scrupuleux, qui ne s'étaient nullement souciés de solliciter l'approbation préfectorale prévue par la loi du 14 mars 1919.

1919.

pour mettre fin à cette situation, ne contient aucune disposition transitoire.

On s'est demandé, par suite, quelle était la situation légale des lotissements effectués après le 14 mars 1919, en infraction avec la loi. On s'est demandé également quelles pouvaient être les conséquences de la nouvelle législation sur la situation respective des lotisseurs et des lotis. L'admi-

nistration, en tout cas, obligée d'agir, s'est trouvée fort embarrassée pour prendre des mesures qui donneraient satisfaction aux revendications des lotis, tout en respectant les clauses des contrats librement intervenus entre vendeurs et acquéreurs.

Telles sont les trois ordres de questions qui vont être étudiées dans les chapitres suivants.

CHAPITRE VIII

LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI

La loi du 19 juillet 1924 n'est pas une loi nouvelle, elle est venue simplement compléter celle du 14 mars 1919 en sanctionnant par des pénalités, les obligations précises imposées aux lotisseurs (approbation préalable des projets, exécution des travaux après approbation).

Il convient d'examiner de quelle façon elle réfléchit sur les lotissements créés sous l'empire de la législation antérieure.

En premier lieu, il est hors de doute que l'on ne peut plus rien exiger des lotisseurs qui avaient complètement terminé leurs opérations le 19 juillet 1924, qu'ils aient ou non l'approbation préfectorale. Ces lotissements, il est vrai, créés, pour la plupart, postérieurement au 14 mars 1919, ont été effectués en contravention formelle avec la loi, et de nombreux lotis voudraient pouvoir trouver dans la nouvelle législation le moyen de faire intervenir le Maire ou le Préfet pour contraindre leur vendeur à exécuter ses engagements.

Quel que soit l'intérêt que l'on puisse porter aux lotis, et à leur situation malheureuse, il est impossible d'obliger le lotisseur à déposer le projet prévu par l'article 11. Encore le ferait-il qu'on ne pourrait lui imposer aucun aménagement, aucune charge nouvelle, qu'il ne consentirait pas à accepter de son plein gré.

Le vendeur, en effet, n'est plus propriétaire de ses terrains, les routes elles-mêmes sont la propriété des acqué-

reurs. On ne peut donc lui demander d'exécuter des travaux sur une chose qui ne lui appartient plus, et ce serait donner à la loi un effet rétroactif et porter atteinte à des droits acquis, que de contraindre le lotisseur à déposer la demande en approbation prévue par l'article 11.

Cette manière de voir est d'ailleurs conforme au texte même de la loi, l'article 11 visant ceux qui « entreprennent » ou qui « poursuivent » le lotissement ne paraît pas comprendre les opérations terminées.

Au surplus, des jugements ont été rendus dans le même sens, notamment deux jugements du tribunal de simple police de Claye-Souilly en date du 3 novembre 1925 qui ont acquitté deux lotisseurs dont les lotissements étaient terminés au moment de la promulgation de la loi.

L'un d'entre eux est motivé de la façon suivante :

« Attendu qu'à cette thèse le Ministère Public oppose « celle de l'Administration (circulaire aux Préfets du « 29 novembre 1924). »

« Mais attendu qu'après avoir donné ces directives aux « Préfets, l'Administration en restreint la portée : « Il vous « appartient, est-il dit dans la circulaire précitée, de faire « application de ces principes aux lotissements futurs ou « actuellement en cours d'exécution. »

« Qu'en appuyant sur les termes lotissements futurs ou « en cours d'exécution, l'Administration semble bien « exclure les lotissements achevés avant la promulgation de « la loi du 19 juillet 1924. »

L'Administration n'a donc aucun moyen d'action en vertu de la loi nouvelle.

Tout au plus, le Maire aurait-il pu, en tenant compte naturellement des délais de prescription, dresser procès-verbal au lotisseur pour infraction à la loi de 1919 et obtenir une condamnation à cinq francs d'amende. Et

encore avons-nous montré, dans un chapitre précédent, que l'application à ce genre d'infraction des sanctions prévues par l'article 471, paragraphe 5 du C. P. était des plus contestées.

Il appartient aux acquéreurs, si le cahier des charges et les actes de vente leur donnent des droits, d'exiger de leur vendeur, au besoin par voie judiciaire, qu'il exécute ses engagements.

Mais on ne doit considérer comme terminés que les lotissements dont tous les lots étaient vendus le 19 juillet 1924, soit en vertu d'actes de vente régulièrement passés, soit en vertu de promesses de vente ayant date certaine ou ayant reçu un commencement d'exécution. On verra en effet, plus loin, que ces promesses sont assimilées aux ventes.

Le fait qu'un cahier des charges a été déposé chez le notaire avant la loi ne décharge nullement le lotisseur de l'obligation de déposer le projet prévu par l'article 11 (1).

Si les lotissements terminés le 19 juillet 1924 échappent à la loi, il n'en est pas de même, semble-t-il, de ceux en cours de réalisation à cette époque, l'article 11 visant tous ceux qui entreprennent ou qui poursuivent la création ou le développement du groupe d'habitations ou de lotissement.

Nulle question n'a été plus controversée.

L'Administration prétend appliquer strictement la loi et faire usage des pouvoirs qui lui sont enfin donnés pour

(1) Voir réponse à la question écrite posée par M. Raymond Dauthy, député, sous le n° 969 J. O., du 10 septembre 1924.

M. Dauthy demande si la loi du 19 juillet 1924 sur les lotissements s'applique aux lotissements dont le cahier des charges avec plan annexé est déposé antérieurement à cette date en l'étude d'un notaire.

Réponse : « La question comporte, sous réserve de l'application des Tribunaux, une réponse affirmative. Le dépôt du cahier des charges en l'étude d'un notaire ne constituant, en effet, qu'une formalité préliminaire à la vente, l'application dans le cas envisagé, de la loi du 19 juillet 1924 n'a pas pour résultat de léser des droits acquis. »

remédier, dans la mesure du possible, à la situation désastreuse créée par les agissements de certains lotisseurs. Les lotisseurs, de leur côté, se défendent âprement, entendent terminer librement les opérations commencées et, pour faire échec à la législation, brandissent comme une arme de combat le grand principe de la non-rétroactivité des lois.

Leur raisonnement peut se résumer dans ce syllogisme :
La loi ne doit pas avoir d'effet rétroactif.

Appliquer la législation nouvelle aux lotissements créés avant 1924, ce serait donner à la loi un effet rétroactif.

Donc, les lotissements créés avant 1924 et actuellement en cours de réalisation, échappent à la loi.

Pour discuter la question il est indispensable de distinguer deux catégories de lotissements : ceux créés depuis le 14 mars 1919 et ceux créés avant le 14 mars 1919, étant entendu d'ailleurs, que dans l'un et l'autre cas les opérations étaient encore en cours lors du vote de la loi nouvelle, puisque, nous l'avons vu plus haut, les lotissements terminés avant cette date ne tombent pas sous le coup de la loi.

Les lotissements créés depuis le 14 mars 1919 paraissent, sans aucun doute, être soumis à toutes les obligations et les sanctions qui découlent de la nouvelle loi.

L'article 11, en effet, est ainsi conçu : « Les associations, sociétés, particuliers ou établissements publics qui entreprennent ou qui poursuivent la création ou le développement de groupes d'habitations ou de lotissement... »

L'ancien article 8 ne visait que les « associations, sociétés ou particuliers qui entreprennent la création ou le développement de groupes d'habitations ».

Le mot « poursuivent », on le voit, a été ajouté au nouveau texte, le législateur semble avoir manifesté ainsi son intention d'atteindre toutes les opérations en cours.

Et cela s'explique très bien. La loi de 1919 était une loi nouvelle, elle disposait pour l'avenir et visait par conséquent tous ceux qui « entreprennent » le lotissement. La loi de 1924 a été votée pour renforcer celle de 1919, elle est intitulée : « loi complétant la loi du 14 mars 1919 concernant les plans d'aménagement et d'extension des villes », elle ne pose pas de nouveaux principes, elle intervient uniquement pour compléter et rendre efficace une réglementation déjà existante, elle vise non seulement l'avenir, mais le présent, et s'applique par conséquent à tous ceux qui « entreprennent » ou qui « poursuivent » des opérations de lotissements.

Mais la Chambre Syndicale des lotissements (1) conteste à l'Administration le droit d'appliquer la loi aux lotissements créés avant 1924, et pour donner une apparence juridique à sa thèse, elle a publié le texte d'une consultation demandée à M^e de Monzie qui a conclu « formellement à « la non-rétroactivité de la loi du 19 juillet 1924 qui ne vise « que les lotissements entrepris depuis sa promulgation » (2).

Il est intéressant d'en résumer les arguments. M^e de Monzie fait d'abord observer que si les lotisseurs ne se sont pas mis en règle avec la loi de 1919, ce dont on leur fait grief, c'est uniquement en raison de la carence administrative, parce que les Commissions départementales, instituées en vertu de l'article 4 de la loi n'ont jamais été créées.

Par conséquent, on ne peut prétendre que les opérations

(1) La Chambre syndicale des Lotissements fonciers de France créée en 1924 groupe un certain nombre d'entreprises de lotissements de la région parisienne. Elle publie le *Bulletin des Lotissements*, qui paraît tous les deux mois.

(2) Consultation de M^e de Monzie du 20 janvier 1925 publiée dans le *Bulletin des Lotissements*, n° 2. M^e de Monzie, à cette époque, n'était pas encore ministre de la Justice; l'avis donné par lui, à la demande des lotisseurs, n'a, en tout cas, que la valeur d'une consultation d'avocat.

ainsi entreprises, étant illicites, ne produisent pas leurs effets sous l'empire de la nouvelle législation.

D'autre part, l'article 4 du Code pénal pose le principe de la non-rétroactivité des lois en matière pénale, et il est admis sans contestation qu'une loi pénale n'a d'effet rétroactif que lorsqu'elle supprime ou diminue une peine.

Le commentateur examine ensuite le texte de la loi.

Toute l'argumentation administrative, dit-il, s'appuie sur l'article 11 de la loi et notamment sur le mot « poursuivent ». Or, ce mot a vraisemblablement été introduit dans le texte pour balancer la phrase et correspondre avec le mot « développement ».

D'autre part, l'article 16 prévoit des sanctions lorsque les travaux ont été exécutés contrairement « aux dispositions qui précèdent ». « Ces dispositions qui précèdent, dit M^e de Monzie, sont celles de la loi de 1924 et non pas celles de la loi de 1919. »

En outre, les dispositions édictées par les deux lois ne sont pas les mêmes. C'est ainsi que la procédure prévue à l'article 11 est différente de celle de l'article 8. Enfin, l'article 8 de la loi de 1919 ne visait que les groupes d'habitations, par conséquent les lotissements n'étaient pas soumis à l'approbation préfectorale.

Et M^e de Monzie concentre son raisonnement sous une forme syllogistique dont il tire la conclusion suivante : « Il est par conséquent manifeste que le législateur a entendu écarter expressément toute idée de rétroactivité », et la loi de 1924 n'est applicable qu'aux lotissements faits depuis sa promulgation.

M^e de Monzie étaye d'ailleurs son argumentation sur les principes généraux du droit.

Il rappelle notamment l'article 2 du Code Civil et les

seules exceptions généralement admises au principe de non-rétroactivité.

Il remarque que le législateur n'a inséré dans la loi aucune disposition rétroactive, qu'au contraire, l'article 11 impose le dépôt du dossier « préalablement » aux ventes et que l'article 15 prévoit que l'Administration « pourra » exproprier les lotissements dont les terrains « seraient » mis en vente sans avoir été « préalablement » approuvés.

De tout ce qui précède, M^e de Monzie déduit que si l'on donnait à la loi un effet rétroactif, en adoptant la thèse de l'Administration, on se heurterait, dans l'application, à des impossibilités juridiques. Ainsi le Juge ne pourrait appliquer l'article 471 du Code pénal en exécution de l'article 16 de la loi : l'article 4 du Code pénal s'y oppose. De même, l'expropriation des lotissements non approuvés, prévue par l'article 15, ne pourrait s'effectuer, car elle se heurterait aux droits acquis des acquéreurs qui n'ont jamais été tenus « d'observer ou de faire respecter la loi de 1919 ».

Telle est résumée la théorie adoptée par un certain nombre de lotisseurs.

La Chambre Syndicale des lotissements ne s'est pas contentée des arguments fournis par M^e de Monzie et publie actuellement une consultation de M^e Talamon (1).

Les arguments de M^e Talamon sont les suivants :

L'interprétation donnée par la circulaire interministérielle du 29 novembre 1924, qui, si elle était admise aurait pour résultat de donner à la loi un effet rétroactif, est en contradiction formelle avec une réponse ministérielle à une question écrite posée par M. Warron aux termes de laquelle « la loi du 19 juillet 1924 qui complète celle du

(1) Voir *Bulletin des Lotissements*, n° 8, janvier 1926, qui contient la première partie de cette consultation.

« 14 mars 1919 relative à l'extension, à l'aménagement et à
« l'embellissement des villes, ne contient aucune disposi-
« tion faisant échec au principe général de la non-rétroac-
« tività des lois ».

En second lieu, une circulaire ministérielle ou interministérielle ne revêt jamais par elle-même qu'une valeur et qu'une autorité purement doctrinales ; elle ne participe aucunement du caractère législatif.

Sur ce point, on ne peut qu'être d'accord avec M^e Talamon, et nous avons nous-mêmes dans un chapitre précédent (chapitre IV) fait application des mêmes principes pour critiquer l'interprétation ministérielle en ce qui concerne les Cités-Jardins.

Mais, sur la question de l'application de la loi aux lotissements en cours, la circulaire du 29 novembre 1924 ne paraît nullement en contradiction avec les principes du droit.

Elle est ainsi conçue :

« D'autre part, la question s'est posée de savoir si les
« lotissements commencés après la loi du 14 mars 1919,
« mais avant la loi du 19 juillet 1924, doivent être soumis
« au nouveau régime.

« L'affirmative, à notre avis, n'est pas douteuse : c'est
« dans ce sens que s'est prononcée une Commission inter-
« ministérielle instituée spécialement en vue de l'étude de
« cette question. »

La thèse de l'Administration, qui s'appuie sur trois ordres de considérations exposées plus loin, paraît la seule soutenable et les arguments invoqués par les lotisseurs sont en somme assez faciles à réfuter.

Le principe de la non-rétroactivité des lois est contenu dans l'article 2 du Code civil. « La loi ne dispose que pour l'avenir, elle n'a pas d'effet rétroactif. »

Quelle en est la portée ? On est généralement d'accord

pour reconnaître que le principe de la non-rétroactivité des lois est un principe d'interprétation judiciaire et non pas un principe constitutionnel. Il est en effet inscrit dans l'article 2 du Code civil, c'est-à-dire dans une loi ordinaire qui s'impose au juge tant que la loi n'estime pas à propos d'y déroger. Il n'est nullement obligatoire pour le législateur qui peut parfaitement le méconnaître et donner un effet rétroactif aux dispositions qu'il édicte. Encore a-t-on fait remarquer que souvent « la loi nouvelle réglemente en réalité l'avenir, alors qu'un examen superficiel donne l'impression qu'elle revient sur le passé (1). »

Sans doute la règle de la non-rétroactivité des lois se justifie par la nécessité de sauvegarder les intérêts individuels, de mettre la fortune et les droits des particuliers à l'abri des caprices des Pouvoirs publics; c'est une règle de stabilité, de paix sociale et de prudence politique qui doit guider le législateur, mais celui-ci peut passer outre s'il estime que l'intérêt général l'exige.

Par conséquent, on aurait très bien pu, juridiquement, donner effet rétroactif à la loi de 1924. On ne l'a pas fait et il n'est pas douteux, ainsi que le remarque M. le Ministre de l'Intérieur dans la réponse à la question écrite visée par M^e Talamon (2) que « la loi qui complète celle du 14 mars

(1) Article de M. G. Jeze, *Revue du Droit public*, n° 6, 1924.

(2) Question écrite n° 1249, remise à la présidence de la Chambre des Députés, par M. Warron, député, demandant à M. le ministre de l'Intérieur si la loi du 19 juillet 1924 (*J. O.*, du 21 juillet) doit avoir un effet rétroactif en ce qui concerne les rues ouvertes et ébauchées, non comprises dans le réseau urbain, mais figurant cependant dans un projet de plan d'embellissement de la ville. (Question du 4 novembre 1924.)

Réponse : La loi du 19 juillet 1924, qui complète celle du 14 mars 1919 relative à l'extension, à l'aménagement et à l'embellissement des villes ne contient aucune disposition faisant échec au principe général de la non-rétroactivité des lois; elle ne peut s'appliquer qu'aux voies projetées figurant sur le projet d'aménagement ou d'extension régulièrement déclaré d'utilité publique dans les conditions prévues par la loi susvisée. Toutefois, il convient de remarquer que si un particulier construisait sur un terrain qu'il sait devoir être compris dans l'assiette d'une voie publique figurant sur un plan d'aménagement ou d'extension actuellement à l'étude; il s'exposerait, par application de l'article 52 de la loi du 3 mai 1841, à n'obtenir ultérieurement aucune indemnité pour lesdites constructions. (*J. O.*, du 20 novembre 1924. P. 3677.)

1919 ne contient aucune disposition faisant échec au principe général de la non-rétroactivité des lois ».

Mais on ne comprend pas très bien comment on peut tirer argument de ce texte pour prétendre que les lotissements créés avant 1924 échappent à tout contrôle. La question posée par M. Warron n'a rien à voir avec les lotissements et vise uniquement les plans d'extension et d'embellissement des villes, régis par les dispositions des articles 1 à 10 de la loi.

Reste à examiner si l'Administration interprète mal la loi.

M^e de Monzie reproche à la circulaire ministérielle de méconnaître certaines règles du droit et notamment celles contenues dans l'article 4 du Code pénal, aux termes duquel « nulle contravention, nul délit, nul crime, ne peut être punis de peines qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'ils fussent commis », et il ajoute que seule une loi pénale qui supprime ou diminue une peine, peut s'appliquer à des faits anciens, que par conséquent les pénalités plus sévères contenues dans la nouvelle loi ne sont pas applicables aux lotissements non approuvés antérieurs à 1924 et que le juge ne pourrait les prononcer.

A cela il faut répondre que dès 1919 les lotisseurs étaient tenus de solliciter l'approbation préfectorale; ainsi tous ceux qui ne l'ont pas fait se sont mis en contravention avec la loi, et la situation délictueuse dans laquelle ils se trouvaient s'est prolongée après juillet 1924 puisqu'ils ont perpétué l'infraction en continuant à vendre sans y être autorisés. Le délit n'est donc nullement antérieur à la loi et devient passible des peines édictées au moment où il est relevé.

Les lotisseurs, il est vrai, prétendent que l'Administration est seule responsable s'ils n'ont pas observé la loi. Il

n'est pas exact de dire qu'aucune Commission départementale d'aménagement n'avait été créée. Celle de Seine-et-Oise, notamment, fonctionnait, et dans ce département, celui où en réalité il existe le nombre le plus important de lotissements, des dossiers avaient été soumis à l'instruction réglementaire et régulièrement approuvés. L'article 8 donnait d'ailleurs aux intéressés le moyen de forcer l'inaction de l'administration par une mise en demeure adressée au Maire. En tout cas, on ne saurait se prévaloir du fait qu'un délit n'a pas été relevé et puni pour réclamer le droit de le continuer.

Donc, au point de vue pénal, la question de rétroactivité ne se pose pas.

Dans quel sens pourrait-on donner à la loi un effet rétroactif?

Il faudrait d'abord s'entendre sur la notion même de rétroactivité.

On se sert d'habitude de la distinction des droits acquis et des simples expectatives et l'on dit que la loi est rétroactive quand elle modifie des droits acquis, et qu'elle ne l'est pas quand elle atteint de simples expectatives.

Mais justement on peut mettre au défi « le plus délié civiliste » (1) de définir exactement les droits acquis et les expectatives; on reconnaît généralement que les premiers sont des droits définitifs, dont on peut être dépouillé, tandis que les seconds ne sont que des espérances susceptibles de s'évanouir.

La question n'est pas éclaircie.

Peut-être peut-on s'arrêter à la formule suivante : « La loi est rétroactive quand elle revient sur le passé soit pour apprécier les conditions de légalité d'un acte, soit pour modifier ou supprimer les effets d'un droit déjà réalisés ».

(1) De Vareilles Sommières, *Revue Critique*, 1893.

« Hors de là il n'y a pas de rétroactivité et la loi peut modifier les effets futurs de faits ou d'actes, même antérieurs, sans être rétroactive. » (1)

Il semble bien que l'application des dispositions légales aux lotissements en cours ne lèse que les simples « espérances » des lotisseurs qui ne pourront plus désormais continuer à vendre dans les mêmes conditions parce que l'Administration leur imposera certains travaux d'aménagement.

En les obligeant à demander l'approbation on ne modifie nullement « les effets d'un droit déjà réalisés » car ils n'ont acquis aucun droit du fait qu'ils ont contrevenu à la loi.

Il y aurait rétroactivité si la loi, posant un principe nouveau, on prétendait le faire remonter dans le passé et lui soumettre des faits ou des actes accomplis sous l'empire d'un principe différent.

Or, la loi de 1924 ne contient aucun principe nouveau.

Contrairement à ce que paraît penser M^e de Monzie, dès 1919, « le lotissement », était soumis au contrôle administratif. L'article 8, il est vrai, ne visait que les groupes d'habitations, mais le principe même de la loi était contenu dans l'article premier qui mentionnait expressément les groupes d'habitations et les lotissements. Cette interprétation est d'ailleurs confirmée par les travaux préparatoires et notamment par le rapport de M. de Magny (2).

Au surplus, la procédure instituée pour l'instruction des projets est exactement la même dans l'article 8 que dans le nouvel article 11.

(1) Planiol, *Traité Élémentaire de Droit civil*. Tome I^{er} 1900.

(2) Voir ci-dessus chapitre IV.

Il n'y a en définitive « aucune impossibilité juridique » à appliquer la loi dans le sens indiqué par la circulaire interministérielle.

On a vu plus haut que le juge peut parfaitement appliquer les pénalités prévues par l'article 16 sans porter atteinte au principe « *Nulla pœna sine lege* ».

D'autre part, rien ne s'oppose à ce que la commune ou le département fasse usage du droit que leur donne l'article 15 pour exproprier les lotissements défectueux; sans doute, comme dans toute expropriation, on portera atteinte aux droits acquis des propriétaires de lots, mais cette atteinte sera justifiée par l'utilité publique dûment constatée par décret en Conseil d'Etat et l'indemnité les dédommagera du préjudice causé.

L'interprétation littérale de l'article 11 telle qu'elle est pratiquée actuellement par les Préfets, ne fait donc nullement échec au principe de la non-rétroactivité des lois.

La loi de 1924, qui est motivée par des nécessités d'hygiène et de salubrité, a un véritable caractère d'ordre public.

Or, ainsi que le rappelle la circulaire ministérielle « les dispositions législatives et réglementaires qui ont pour objet l'ordre public saisissent en principe non seulement les faits à venir mais ceux qui existaient lors de leur promulgation, si ces faits sont de nature à compromettre la sécurité et la salubrité publiques ».

Il n'y a pas de droits acquis à maintenir un état de choses contraire à l'hygiène, c'est ainsi par exemple que l'Administration peut contraindre un propriétaire à installer dans son immeuble une fosse d'aisance ou l'eau potable.

La loi, en tout cas, est une loi de police, elle doit donc comme toutes les lois pénales saisir tous les faits déclarés

délictueux existant lors de la promulgation, et l'on ne peut invoquer contre elle aucun droit acquis (1).

« Un état de fait, même licite (et *a fortiori* un état de fait illicite comme celui desdits lotissements) devient délictueux lorsqu'il continue sous l'empire d'une législation nouvelle qui l'interdit. (2) »

Enfin on peut remarquer que les lotissements non approuvés n'avaient même pas une existence légale, puisqu'ils avaient été effectués sans que les prescriptions de la loi qui les régissait aient été observées. On ne peut donc invoquer en leur faveur aucun droit acquis. « Les actes faits sous le régime d'une loi abrogée postérieurement ne continuent à produire leurs effets sous l'empire de la loi nouvelle que s'ils ont été accomplis en conformité de la loi ancienne. »

Une situation juridique résultant de faits antérieurs peut être modifiée par une loi nouvelle, à condition que ce soit pour l'avenir seulement, sans qu'il y ait rétroactivité. La loi nouvelle gouverne les effets futurs de droits et de situations acquis ou acquises antérieurement.

« Le législateur ne nous garantit nullement l'exercice indéfini dans l'avenir de nos droits actuels; ces droits n'existent et ne durent qu'autant que la loi qui les régit, et qui les permet; ils doivent subir l'effet de tout changement de législation (3). »

L'administration a toujours maintenu son point de vue. A une question écrite posée par M. Bonnefous, le Ministre de l'Intérieur a répondu de la façon suivante (4) :

(1) Crim. 3 juin 1905; 28 juillet 1905; 10 novembre 1905.

(2) Circulaire interministérielle du 29 novembre 1924.

(3) Planiol, *Traité Élémentaire du Droit civil*.

(4) Question posée par M. Bonnefous, député au ministre de l'Intérieur, sous le n° 1505, le 15 novembre 1924.

« Les prescriptions nouvelles de la loi du 19 juillet 1924
« s'appliquent à tous les lotissements postérieurs à la loi du
« 14 mars 1919 et dans lesquels il y a encore soit des tra-
« vaux à faire, soit des maisons à construire, soit des ter-
« rains à vendre ou à louer. (Voir circulaire interministé-
« rielle du 29 novembre 1924.) »

D'autre part, des jugements sont déjà intervenus tran-
chant la question dans le même sens.

C'est ainsi que le Tribunal de simple police d'Aulnay-
sous-Bois (1) a condamné un lotisseur qui avait vendu des
terrains postérieurement au 19 juillet sans avoir demandé
et obtenu l'approbation préfectorale.

Le prévenu n'avait pas manqué d'invoquer à sa décharge
le principe de la non-rétroactivité des lois, mais le Tribunal
n'a pas retenu ce motif.

« Attendu que sans déroger au principe intangible
« de la non-rétroactivité, une loi est applicable et s'impose
« « erga omnes » du jour de sa publication, que les actes
« juridiques comme les contrats et les faits matériels
« comme les délits sont régis exclusivement par la loi en
« vigueur au moment de leur accomplissement (Planiol,
« t. I, n° 244), et qu'elle atteint dès lors toutes opérations
« pratiquées au mépris de ses prescriptions. »

A Sèvres, le Tribunal de simple police (30 décembre
1925, affaire Mabereau), a condamné un lotisseur qui
n'avait pas exécuté les travaux d'aménagement dans les
délais prescrits par l'arrêté préfectoral, bien que le lotisse-
ment ait été antérieur au 19 juillet 1924.

« Attendu qu'aux termes de l'article 11 de la loi du
« 19 juillet 1924, complétant celle du 14 mars 1919, les
« lotissements commencés antérieurement à la date de cette

(1) 6 janvier 1926, affaire Lagrange.

« loi et qui se poursuivent postérieurement, sont soumis
« aux mêmes formalités d'approbation que ceux qui seront
« entrepris dans la suite.

« Attendu dès lors que l'arrêté de M. le Préfet de Seine
« et-Oise dont s'agit, est non seulement légalement pris,
« mais encore qu'il était nécessaire pour permettre à Mabe
« reau d'être en règle avec les exigences de la loi pour arri-
« ver à l'achèvement du lotissement de son terrain. »

Quelles que soient les protestations des lotisseurs, la situation est donc très nette, juridiquement tout au moins, pour les lotissements en cours créés après le 14 mars 1919.

Il n'en est pas de même pour ceux qui avaient été commencés avant 1919.

On ne saurait évidemment faire grief aux lotisseurs de n'avoir pas sollicité l'approbation préfectorale à l'époque où ils ont créé leurs lotissements, la législation existante n'exigeait d'eux aucune formalité administrative, ils étaient régis par le droit commun en matière de vente d'immeubles.

La loi du 14 mars 1919, lorsqu'elle est intervenue, ne les a pas atteints puisqu'elle visait seulement ceux qui entreprenaient la création ou le développement de groupes d'habitations, c'était une loi nouvelle qui en l'absence de dispositions spéciales ne pouvait réglementer que l'avenir.

Mais un état de fait, même licite, devient délictueux lorsqu'il continue sous l'empire d'une législation nouvelle qui l'interdit.

La loi de 1924 est justement venue mettre fin à un état de choses qui avait été jugé inconciliable avec les nécessités d'hygiène et d'esthétique; les lotissements antérieurs à 1919, bien qu'ils n'aient pas été illicites, ont donc été tou-

chés par les nouvelles dispositions en tant que leur « développement » se « poursuivait » au moment du vote de la loi.

Toute la difficulté réside dans la question de savoir quand un lotissement se poursuit, car dans l'hypothèse qui nous occupe, le point de vue juridique est forcément tempéré dans sa rigueur par le point de vue pratique.

On ne saurait prétendre imposer le dépôt du dossier, avec les engagements qu'il comporte, à un lotisseur dont le lotissement, commencé par exemple avant la guerre, est terminé sauf quelques lots restant à vendre.

Mais on ne saurait non plus laisser s'effectuer la vente de plusieurs hectares de terrain sous prétexte que c'est simplement la continuation d'une opération ancienne.

Le législateur a visé le « développement » des lotissements.

Il semble donc que l'on doive considérer comme entrant dans le cadre de la loi, la création d'une section nouvelle formant par sa configuration un tout homogène, — avec par exemple un système de viabilité propre, — qui tout en se raccordant à l'opération d'ensemble pourrait cependant en être détachée pour constituer un lotissement distinct.

Il y a là, en tout cas, ainsi que le fait remarquer M. le Ministre de l'Intérieur (1) « une question de pur fait dont la « solution dépend de la situation particulière à chaque « lotissement et sur laquelle il appartient à l'autorité préfectorale de se prononcer suivant les circonstances propres à chaque espèce ».

Et, « il convient pour décider s'il y a lieu ou non de « faire application à un lotissement antérieur à la loi du

(1) Lettre au Préfet de la Seine, 12 mai 1925, insérée au *Bulletin des Lotissements*, n° 7 de 1925.

« 14 mars 1919 des dispositions de la loi précitée, d'apprécier si, en raison de l'importance des parcelles restant à vendre et des travaux à exécuter, le lotissement peut être considéré comme étant en voie de « développement », auquel cas les formalités et autorisations administratives prévues par la loi du 19 juillet 1924 doivent être exigées ».

M. le Ministre de l'Intérieur a répondu dans le même sens à deux questions écrites qui lui ont été posées, l'une par M. Louis Rollin, député (1), et l'autre par M. Jean Félix, député (2).

Quant aux Tribunaux, ils interprètent la loi dans un sens restrictif.

C'est ainsi qu'un tribunal de simple police a acquitté un lotisseur pour les raisons suivantes (3) :

(1) Question écrite n° 3305 du 27 février 1925.

(2) Question écrite n° 3524. M. Jean Félix, député, demande à M. le ministre de l'Intérieur : 1° si la loi du 14 mars 1919, modifiée et complétée par la loi du 19 juillet 1924, s'applique à des parcelles faisant partie d'un terrain dont le lotissement a été entrepris en 1904, mais qui ont été vendues en octobre 1924, lesdites parcelles étant en bordure d'un chemin classé appartenant à la commune, mais n'ayant aucune canalisation tant de gaz que d'électricité; 2° dans le cas de l'affirmative, si le lotisseur doit assurer l'extension des réseaux de gaz et d'électricité ainsi que la distribution d'eau. (Question du 12 mars 1925.)

Réponse : 1° L'article premier, paragraphe 5, et l'article 11 de la loi du 19 juillet 1924, disposant que cette loi est applicable aux associations, sociétés, particuliers ou établissements publics qui entreprennent ou qui poursuivent la création ou le développement de groupes d'habitations ou de lotissements, il convient pour décider s'il y a lieu ou non de faire application à un lotissement antérieur à la loi du 14 mars 1919 des dispositions de la loi précitée, d'apprécier si on doit considérer ou non le lotissement comme étant en voie de développement. C'est là une question de fait dont la solution dépend de la situation particulière de chaque lotissement. Il appartient, en conséquence, aux autorités, chargées par la loi de 1924 d'assurer l'exécution de cette loi, de décider, suivant les espèces, sous réserves des droits des intéressés de déférer cette décision aux tribunaux compétents.

2° Il résulte de ce qui précède que s'il s'agit d'un lotissement en voie de développement le lotisseur est tenu d'effectuer les travaux prévus par l'article 11, paragraphe 2, de la loi du 19 juillet 1924. Mais s'il s'agit de lotissements entrepris avant la loi du 14 mars 1919 et qui ne peuvent être considérés comme étant en voie de développement, aucuns des obligations de la loi du 19 juillet 1924 ne saurait être imposée aux lotisseurs.

(3) Tribunal de simple police du canton de Lagny, 17 juillet 1925. Affaire de la Société Civile, Mignon, Chibon et Cie.

« Attendu que rien n'établit que depuis le 19 juillet 1924, ce plan (de lotissement) ait été modifié par suite d'agrandissement et qu'il ait ainsi subi un développement; que d'après la définition du dictionnaire Larousse on doit entendre par le mot « développement » l'action de développer, d'étendre, d'agrandir, de donner de l'extension; qu'au contraire tout indique que ce lotissement est demeuré tel qu'il a été établi antérieurement à la loi dont il s'agit et que dans ces conditions, il ne peut être considéré comme étant actuellement en voie de développement; que par suite, il y a lieu de dire que la loi du 19 juillet 1924 n'est pas applicable en l'espèce. »

De tout ce qui précède, il résulte que tous les lotissements en cours à la date du 19 juillet 1924, tombent sous le coup de la loi. Juridiquement, cela n'est pas contestable; il semble que l'on fait fausse route ou tout au moins que l'on place mal la question lorsqu'on invoque, pour faire échec à la loi le principe de la non-rétroactivité.

Il est hors de doute que la loi telle qu'elle est appliquée a une répercussion sur la situation des lotissements en cours. On verra dans un prochain chapitre comment l'obligation de déposer le dossier entraîne nécessairement pour l'Administration le droit et même, parfois, le devoir, d'imposer certains travaux, même dans les parties déjà vendues.

Mais il n'y a là rien d'illégal, le lotisseur ne doit s'en prendre qu'à lui-même s'il subit aujourd'hui les conséquences de la situation irrégulière dans laquelle il s'est placé en ne tenant pas compte de la loi du 14 mars 1919.

La loi de 1924 d'ailleurs, si l'on veut bien y réfléchir, ne réglemente que l'avenir : elle prévoit qu'aucune publicité, aucune vente, aucune construction ne pourront plus avoir lieu sans approbation préalable. En quoi lèse-t-elle

des droits acquis⁹ sans doute elle va interrompre certaines opérations, mais elle ne revient nullement sur les contrats régulièrement passés pour les annuler ou les modifier.

C'est tellement vrai, qu'en fait, le lotisseur dont tous les terrains ne sont pas encore vendus, a un moyen bien simple de faire respecter ses droits acquis (ses droits à conserver intégralement son bénéfice réalisé), il lui suffit de renoncer à continuer son opération. S'il veut la poursuivre, évidemment il est lésé car il est obligé, pour obtenir l'approbation, d'exécuter certains travaux. Il en résulte pour lui un manque à gagner, mais il ne peut prétendre qu'il avait des droits acquis à réaliser des bénéfices déterminés sur des ventes futures.

Et même lorsqu'il est pratiquement obligé, pour pouvoir continuer son opération, d'assurer l'aménagement des parties déjà vendues, il trouve quelquefois dans les contrats passés avec ses acquéreurs, qui conservent toute leur valeur, la possibilité de mettre à leur charge une partie ou même la totalité de la dépense.

De ce que la loi de 1924 ne rétroagit pas sur le passé découle cette conséquence que les ventes régulièrement contractées avant le 19 juillet 1924 ne sont pas annulables, même si le lotissement n'est pas approuvé. On ne peut, dans ce cas, faire application des dispositions de l'article 14.

Les promesses de vente elles-mêmes sont parfaitement valables et produisent leur plein effet.

Les notaires, il est vrai, soucieux de ne pas engager leur responsabilité, se sont refusés, pendant un certain temps, à réaliser les promesses de vente antérieures à la loi, et à passer les actes chaque fois que le certificat prévu par l'article 14 ne pouvait leur être présenté.

Cette pratique portait le plus grand préjudice aux petits

acquéreurs de terrains et notamment à ceux qui avaient besoin d'un acte notarié pour pouvoir emprunter aux sociétés de Crédit Immobilier la somme nécessaire à la construction d'une maison à bon marché.

Elle était en outre contraire aux principes du droit.

Il est en effet admis que la vente est réelle au moment où la promesse est acceptée. C'est la solution que l'on adopte pour apprécier si un vice est apparent, s'il y a lésion, si la vente est opposable à la faillite.

On peut remarquer qu'au moment où les parties se présentent devant le notaire pour réaliser leur promesse, elles ont rempli respectivement leurs obligations : le vendeur a livré la chose, l'acheteur a payé le prix. Le transfert de propriété est réalisé et l'acte notarié n'est qu'un moyen de preuve qui sert à le constater.

Une circulaire du Garde des Sceaux (1) a mis fin à cette situation. Elle indique aux notaires sur le vu de quelles preuves ils pourront passer les actes en vertu des promesses antérieures à la loi.

Elle distingue très justement trois hypothèses : la première lorsque la convention passée entre le lotisseur et le loti avait date certaine. Dans ce cas le notaire n'a aucune raison pour ne pas passer les actes. « Toute autre solution serait contraire au principe posé par l'article 2 du Code Civil ».

La deuxième lorsqu'il y a simple promesse de vente entre vendeur et acquéreur et qui n'a pas fait l'objet, avant la loi, soit d'une prise de possession du terrain, soit d'un versement d'acompte : la vente ne peut être réalisée qu'après production du certificat prévu à l'article 14. Ici, en effet,

(1) Circulaire du Garde des Sceaux, ministre de la Justice, aux Procureurs généraux, 7 avril 1925.

la preuve de l'antériorité de la promesse est impossible à fournir.

La troisième hypothèse concerne les promesses antérieures au 19 juillet 1924 consenties à des acquéreurs qui ont pris possession de leur terrain et ont effectué des versements avant la loi. Dans ce cas, le notaire doit passer les actes si l'on fournit certaines preuves justifiant l'antériorité de la convention par rapport à la loi (certificat constatant l'existence du lotissement — attestation par deux témoins de la prise en possession — quittances).

La loi n'empêche donc pas la réalisation des promesses de vente régulièrement consenties avant sa promulgation.

En sens inverse elle ne fait pas revivre une promesse devenue caduque.

C'est ainsi que la Cour d'Appel de Paris a jugé que le locataire d'un terrain avec promesse de vente ne pouvait être relevé de la caducité en alléguant que le bailleur n'a pas rempli les obligations mises à sa charge par les lois du 14 mars 1919-19 juillet 1924, alors qu'il n'a adressé au bailleur, avant l'expiration du délai, aucune mise en demeure de se conformer à la loi du 14 mars 1919 et que d'autre part, la loi du 19 juillet 1924 est postérieure à l'expiration du délai (1).

Dès l'instant que les ventes sont valables lorsqu'elles sont antérieures à la loi, elles doivent conférer à l'acquéreur tous les droits du propriétaire et notamment celui de construire sur son terrain, s'il n'y a pas de clause contraire dans son contrat.

Ce serait en effet rendre illusoires les dispositions de la circulaire du Garde des Sceaux du 7 avril 1925 si, après

(1) Cour d'Appel de Paris, 6 février 1925. Guérin contre Murit.

avoir muni l'acquéreur de son titre de propriété, le Maire pouvait s'opposer à ce qu'il construise sur son terrain.

Les nouvelles dispositions de l'article 12 ne sont donc pas applicables aux acquéreurs qui sont devenus propriétaires avant la loi. En décider autrement serait donner à la loi un effet rétroactif que le législateur n'a certainement pas eu en vue.

Dès le 3 décembre 1924, le Préfet de Seine-et-Oise, s'adressant aux Maires de son département, leur faisait connaître: « Dans l'intérêt même des acquéreurs de terrains, « je ne pense pas que vous puissiez refuser le permis de « construire pour les terrains vendus avant la promulga- « tion de la loi du 19 juillet 1924; j'estime même que vous « ne pourriez pas poursuivre ces acquéreurs et obtenir « application des pénalités prévues par la loi s'ils construi- « saient sans demander le permis. Mais il est entendu que « le permis doit être obligatoire pour tous les lots vendus « postérieurement au 19 juillet 1924 et que vous ne pour- « rez le délivrer qu'après approbation du lotissement. » (1)

(1) Recueil des actes administratifs 1924, supplément au n° 11.

CHAPITRE IX

SITUATION DES LOTISSEURS ET DES LOTIS.

Le chapitre précédent a eu pour objet de montrer que les lotissements créés avant 1924 ne peuvent se poursuivre sans approbation.

Le lotisseur est donc tenu, s'il veut continuer ses ventes, de déposer le projet prévu par l'article 11, projet qui comporte un programme d'aménagement, c'est-à-dire un engagement précis que certains travaux seront exécutés.

L'Administration, en effet, ne peut donner une estampille officielle qu'aux opérations remplissant toutes les conditions d'hygiène et de salubrité reconnues indispensables, et le lotisseur sera, le plus souvent, obligé, par la force même des choses, notamment lorsque les lots qui restent à vendre sont dispersés dans toute l'étendue du lotissement, de prévoir l'aménagement, même pour les parties déjà vendues.

A cela rien à dire lorsque le vendeur avait promis dans son cahier des charges de faire la viabilité, d'installer l'eau, etc., et les acquéreurs ne peuvent que se féliciter si l'intervention administrative permet ainsi de le contraindre à remplir ses promesses sans qu'il soit nécessaire d'engager un long et coûteux procès civil.

Mais il est possible, et c'est ce qui, en fait, a lieu la plupart du temps, que les terrains aient été vendus en laissant aux acquéreurs eux-mêmes le soin d'effectuer la mise en état de viabilité.

Ceux qui s'enlisaient dans la boue de chemins à peine

tracés, ont pu croire en 1924 que la nouvelle loi allait enfin leur permettre d'avoir des routes convenables, aux frais bien entendu, du vendeur.

Or, aucun article de la loi du 19 juillet ne stipule que le lotisseur doit exécuter l'aménagement à son compte.

L'article 11 l'oblige simplement à déposer un projet qui doit être approuvé. Sans doute comme l'article 12 prévoit qu'aucune vente ne pourra désormais avoir lieu avant l'achèvement des travaux, il faudra bien, en fait, que ce soit le lotisseur qui les exécute à son compte. Mais cela ne concerne évidemment que les ventes futures. Quant aux ventes réalisées, les contrats qui les régissent conservent toute leur valeur, aucune disposition de la loi n'a pour objet leur annulation ou leur modification (1).

Les acquéreurs peuvent donc parfaitement être tenus d'assurer eux-mêmes l'aménagement des terrains par une clause du cahier des charges. Cette clause est licite, on ne peut la contester en alléguant qu'elle est contraire à la législation sur les lotissements, car si la loi du 14 mars 1919 imposait déjà le dépôt du projet en vue de l'approbation, elle ne précisait pas que ce dépôt dût être « préalable » et

(1) C'est en ce sens qu'a statué, récemment, le Tribunal de simple police de Claye-Souilly (16 mars 1926).

Tout en condamnant le lotisseur, qui n'avait pas déposé la demande en approbation prévue par la loi, il a débouté le Syndicat de défense des petits acquéreurs de terrains de son intervention, comme non fondée :

« Attendu... que les acquéreurs n'ont aucune action contre leur vendeur, « que les injonctions que l'Administration peut avoir à adresser aux lotisseurs « pour ce qui est de l'exécution des travaux ne confèrent aux lotis aucun « titre de créance contre leurs bailleurs; qu'ils ne peuvent arguer de ce que « le lotisseur n'exécute pas ces travaux, soit pour se plaindre, soit pour se dis- « penser de tenir les engagements pris à son endroit. Que la loi nouvelle n'a « pas modifié le rapport des contractants, elle n'est, comme on l'a fort bien « dit, à aucun titre une loi de réparation ayant pour objet de les dégager de « leurs obligations et de transférer celles-ci au compte du lotisseur.

« Attendu que par leur contrat, les petits acquéreurs s'étaient engagés à sup- « porter les frais d'aménagement du lotissement, qu'ils n'ont pas exécuté les « engagements pris par eux, qu'ils sont donc mal venus aujourd'hui à se « plaindre de l'inexécution des obligations mises par la loi à la charge de « leurs vendeurs — que leur intervention n'est donc pas fondée... »

n'interdisait nullement la vente avant l'achèvement des travaux.

Quelle est donc la situation du lotisseur?

Il ne veut évidemment pas se substituer à ses acheteurs et prendre l'aménagement à sa charge.

Peut-il déposer la demande en approbation en stipulant que la viabilité, par exemple, sera faite par les acquéreurs en vertu de leurs contrats? Nous ne le pensons pas. Il y aurait là, en effet, une véritable convention de porte-fort parfaitement licite en elle-même mais impraticable dans la présente hypothèse.

Le porte-fort est tenu à une obligation de faire: il contracte l'engagement de faire toutes les démarches, tous les efforts pour décider la personne indiquée à ratifier la convention qu'il a passée. Le porte-fort est libéré s'il obtient son consentement, il est tenu à des dommages-intérêts s'il n'y réussit pas, mais il n'est nullement garant de l'exécution du contrat, comme le serait une caution.

Par conséquent, si les acquéreurs ne ratifiaient pas l'engagement contracté en leur nom, l'Administration ne pourrait pas poursuivre le lotisseur en vertu de l'article 16 pour le faire condamner, en plus de l'amende, à l'exécution des travaux moyennant une astreinte par jour de retard.

Mais alors les acquéreurs ne pourraient-ils pas se constituer en association syndicale, comme le prévoit généralement le cahier des charges, et déposer eux-mêmes la demande en approbation, le vendeur entrant dans le syndicat pour la partie des lots qui lui restent à vendre?

Il y a d'abord une question de garantie qui se pose. On ne voit pas très bien, par exemple, quelle serait la valeur d'un engagement contracté par un syndicat libre, qui n'est pas soumis au contrôle administratif, et comment le Préfet pourrait intervenir pour l'obliger à exécuter les travaux s'il

plaisait à l'Assemblée générale de prononcer la dissolution, avant que l'association ait rempli son objet.

S'il y avait, au contraire, constitution d'un syndicat autorisé, le Préfet pourrait, en cas d'inaction, imposer d'office l'exécution des travaux. Mais, et c'est là l'objection principale, le Préfet n'aurait en vertu de la loi du 14 mars 1919-19 juillet 1924, aucun moyen d'action contre le syndicat.

L'article 11 vise tous ceux qui « entreprennent ou qui poursuivent la création ou le développement de groupes d'habitations ou de lotissements. Or la loi du 21 juin 1865 modifiée par celle du 22 décembre 1888 énumère limitativement les différents cas de constitution d'un syndicat : parmi cette énumération ne figure pas le lotissement qui comporte, indépendamment de la mise en état de viabilité, visée par la loi de 1888, l'exécution d'autres travaux : forage d'un puits pour l'alimentation en eau potable par exemple, et la création de servitudes hygiéniques ou esthétiques.

Une association syndicale ne peut donc pas être « lotisseur » et on ne saurait la poursuivre en exécution de l'article 16 qui stipule d'ailleurs nettement que « tous bailleurs et « vendeurs seront tenus, nonobstant toutes stipulations « contraires dans l'acte, pour responsables des condamnations prononcées ».

C'est dans ce sens qu'a répondu M. le Ministre de la Justice à une question écrite. (1)

« Aux termes de l'article 11 de la loi du 14 mars 1919, « modifiée par la loi du 19 juillet 1924, l'arrêté préfectoral « d'approbation du programme d'aménagement des lotissements ne peut intervenir qu'en faveur des sociétés ou « associations qui entreprennent ou qui poursuivent, en

(1) Question écrite 6961, posée par M. Mazurier, sénateur. J. O., 11 décembre 1925.

« vue de la vente, la création ou le développement de groupements d'habitations ou de lotissements.

« Le contrôle de l'administration ne peut, en effet, s'exercer utilement qu'à l'égard des « vendeurs » ou bailleurs » (article 16 de la loi du 19 juillet 1924) en faveur de qui l'arrêté d'approbation est intervenu et non des syndicats d'acquéreurs, qui doivent être considérés comme des tiers, auxquels l'administration ne pourrait imposer aucune garantie d'exécution des travaux d'aménagement du lotissement. »

Il ne reste qu'une solution au lotisseur qui veut faire approuver son lotissement, c'est de prendre lui-même l'engagement que les travaux seront effectués. L'administration est alors pleinement garantie puisqu'elle pourra poursuivre le demandeur s'il ne remplit pas ses obligations. Le lotisseur doit faire son affaire du consentement des acquéreurs, soit qu'ils constituent un syndicat pour exécuter eux-mêmes les travaux, soit qu'ils se bornent à payer leur quote-part dans la dépense, le vendeur gardant seul la direction de l'aménagement.

Mais, si les lotis refusent de participer dans la dépense, il ne semble pas que le lotisseur puisse les poursuivre en justice pour les y contraindre. Il faudrait une clause très nette dans les contrats lui permettant de faire les travaux, quand bon lui semblerait, et de s'en récupérer ensuite.

Cette clause n'existe presque jamais: lorsque le lotisseur veut prendre la direction de l'aménagement il est beaucoup plus simple pour lui de le faire avant la mise en vente et de comprendre la dépense dans le prix de revient. Quand les contrats mettent la viabilité à la charge des lotis ils dégagent toujours complètement les vendeurs qui disparaissent une fois l'affaire terminée. Les propriétaires sont seuls maîtres de choisir l'époque à laquelle ils feront les travaux et les conditions dans lesquelles ils seront exécutés.

Le lotisseur n'a contre eux aucun moyen d'action pour se faire rembourser car il n'est ni mandataire, ni gestionnaire, et ne peut prétendre qu'il y a enrichissement sans cause puisqu'il ne met rien dans leur patrimoine.

Aussi la prudence commande de ne déposer la demande en approbation qu'après accord entre les parties. Les lotis voyant l'avantage qu'ils retireront de la construction immédiate de leurs rues seront d'autant plus disposés à prendre leur part de dépenses que de son côté le lotisseur, poussé par la nécessité de régulariser sa situation, consentira le plus souvent à faire quelques concessions.

Remarquons d'ailleurs que lorsque le lotisseur demande l'approbation préfectorale et exécute les travaux d'aménagement, les acquéreurs ne peuvent lui réclamer des dommages intérêts, si ces travaux leur portent préjudice, en prétextant que le lotisseur était en faute de ne pas s'être mis en règle avec la loi de 1919. (1)

Il existe dans toute la banlieue parisienne un grand nombre de lotissements créés par des sociétés d'épargne par application de l'article premier, § 2, de la loi du 3 juillet 1913.

Ces sociétés ont loué par bail avec promesse de vente de vastes terrains nus qu'elles ont répartis entre leurs adhérents, prenant à leur charge tout l'aménagement.

(1) Trib. Civ. du Havre, 30 octobre 1924, *Corin contre Société Immobilière de Tourneville*.

« Attendu... qu'il est bien exact, qu'aux termes de l'article 8 de la loi précitée (1919), les Sociétés de lotissement doivent déposer à la Mairie un « plan d'aménagement comprenant ... Mais qu'il suffit de poursuivre la lecture « dudit texte pour acquérir la certitude que ce plan n'est pas définitif tant « qu'il n'a pas été agréé par l'administration, qu'ainsi tout propriétaire d'un « lot est autorisé à adresser au Maire une mise en demeure à l'effet de hâter « l'exécution des formalités prévues par la loi... qu'il suit de là que *Corin* « n'a qu'à s'en prendre à lui-même de n'avoir pas fait les diligences nécessaires pour arriver rapidement à l'approbation du plan déposé à la Mairie... »

Le bail stipulait d'ailleurs que la vente pourrait être réalisée partiellement, au fur et à mesure des paiements.

Jusqu'en 1924 on peut dire que presque aucun de ces lotissements n'avait été soumis à l'approbation préfectorale.

Au moment où la loi du 19 juillet 1924 est intervenue, l'attribution des terrains aux adhérents était effectuée et chaque sociétaire était en possession de son lot, dont il avait payé, par voie de cotisation, une partie plus ou moins importante; par suite on pouvait considérer l'opération de lotissement comme terminée et ne tombant pas sous le coup de la loi.

Si l'on s'en était tenu à ce point de vue exclusivement juridique les difficultés actuelles n'existeraient pas.

Mais les notaires se sont longtemps refusés, sans la production de certificat prévu à l'article 14, à passer les actes de vente partielle, au grand préjudice des sociétaires qui se trouvaient souvent dans l'impossibilité d'obtenir un prêt des sociétés de crédit immobilier.

La circulaire du Garde des Sceaux du 7 avril 1925 a mis fin en partie à cette situation, néanmoins certains notaires, par une interprétation trop stricte et l'on peut dire abusive de la loi, ne consentent pas encore, à l'heure actuelle, la passation des actes.

Les vendeurs, de leur côté, s'opposent généralement à l'exécution intégrale des clauses du bail de crainte que les réalisations partielles ne leur confèrent la qualité de lotisseur, avec toutes les conséquences qu'elle entraîne.

Enfin, une fausse interprétation de la loi, dans laquelle beaucoup d'acquéreurs malheureux ont cru pouvoir trouver la possibilité d'exiger de leur vendeur l'aménagement du lotissement, a créé chez les « mal lotis » une agitation considérable, entretenue la plupart du temps par des agents plus soucieux de réaliser leurs ambitions politiques que de

contribuer d'une façon pratique à l'amélioration de la situation.

Pour ces différentes raisons, la question s'est posée de savoir à qui, du vendeur ou de la société d'épargne, incombe le soin de déposer la demande en approbation.

En droit, la réponse paraît facile.

Aux termes de l'article 11 de la loi les associations, sociétés particulières qui entreprennent ou poursuivent des opérations de lotissements sont tenues de faire approuver leurs projets. Rien ne s'oppose légalement à ce qu'une société d'épargne prenne la qualité de lotisseur.

C'est d'ailleurs ce qui a été reconnu par le Gouvernement. (1)

Précisément l'étude attentive des contrats qui régissent les sociétés d'épargne montre, qu'en fait, elles ont acquis cette qualité.

Les vendeurs ont loué avec promesse de vente, aux sociétés, de vastes terrains nus, généralement plusieurs hectares, champs ou herbages, d'un seul tenant, leur laissant toute latitude de donner à l'immeuble telle destination qui leur conviendrait, sous la seule condition de payer le prix dans les délais et les formes prévues au contrat.

Les sociétés, de leur côté, constituées pour une durée égale à celle du bail, prenaient pour but, aux termes de l'article premier de leurs statuts, régulièrement déposés à la Sous-Préfecture, « la constitution d'un capital social destiné à la location, à l'acquisition et au paiement d'un ensemble de terrains contigus et propres à bâtir, ainsi qu'au paiement des frais nécessités par le lotissement de ce terrain et par son aménagement au point de vue d'entourage, routes, égouts, canalisations, eau, gaz, etc... »

(1) Voir réponse question écrite Mazurier citée plus haut, chapitre V.

D'autre part les mêmes statuts prévoyaient, outre la cotisation destinée au paiement des terrains, le versement, par chaque sociétaire, d'une contribution destinée à faire face aux travaux d'aménagement.

Quant à l'attribution des lots, elle était effectuée par voie de tirage au sort selon les règles arrêtées d'avance statutairement.

Conformément à ces dispositions, les sociétés ont procédé elles-mêmes au partage du terrain, au défrichement et à l'entourage des lots, elles ont fait dresser par le géomètre de leur choix le plan du lotissement, et ont tracé leurs routes sans que le vendeur ait eu à intervenir en quoi que ce soit.

Certaines même, les plus aisées, ont commencé immédiatement les travaux de viabilité ou d'adduction d'eau.

Dans ces conditions, le « lotisseur » c'est la société d'épargne, personne morale, distincte de ses membres, qui effectue le partage et l'aménagement à l'aide d'un capital « social », les adhérents, pris individuellement, n'étant que des « lotis » tenus, comme tout acquéreur, de remplir les obligations prévues au contrat, en l'espèce, les statuts de la société.

Cette thèse strictement juridique n'est pas toujours acceptée par les sociétés d'épargne.

Elles font d'ailleurs remarquer que les vendeurs, bien qu'ils aient cédé le terrain en un seul bloc, ont cependant prévu la possibilité de réaliser la vente par fractions et qu'ils ont, par là même, effectué une véritable vente par lots rentrant dans le cadre de la loi.

En outre, la plupart du temps, les fondateurs des sociétés n'étaient que les agents des marchands de biens dont ils touchaient une commission pour servir d'intermédiaires entre eux et les acquéreurs qu'ils groupaient sous une

forme, encouragée par loi, masquant ainsi, par un but d'épargne le véritable caractère de l'opération.

Les sociétés prétendent avoir été trompées par ces intermédiaires qui les ont souvent engagées dans des opérations désastreuses et veulent aujourd'hui démasquer leurs lotisseurs pour leur réclamer ce qu'ils estiment pouvoir exiger en vertu de la nouvelle loi.

L'Administration n'a pas toujours eu une attitude suffisamment nette pour éviter cette équivoque.

Le Ministre de l'Hygiène et du Travail notamment, animé du désir très louable d'améliorer la situation malheureuse des sociétés dont il a le contrôle, essaie de trouver dans la loi ce que le législateur n'y a pas mis, et, par des réponses obscures ou à double sens, généralement mal interprétées par leurs destinataires, incapables d'en saisir les subtilités juridiques, contribue à propager cette croyance que le vendeur est forcément le lotisseur, tenu par suite d'exécuter, à ses frais, tout l'aménagement.

Deux réponses typiques auxquelles les minorités turbulentes des sociétés d'épargne ont donné une grande publicité, méritent d'être citées.

La première a été adressée à M. le Préfet du Calvados (1) le 21 août 1925, comme suite à une plainte du syndicat de défense des lotis de Saint-Arnoult.

Quatre sociétés d'épargne avaient acheté des terrains à une grande entreprise immobilière de Paris en vue d'en effectuer le partage entre leurs adhérents.

Les contrats avaient été passés, selon la formule type résumée plus haut: bail avec promesse de vente du terrain nu, avec faculté pour les preneurs de lui donner telle destination qui leur conviendrait, statuts stipulant à l'article

(1) *Not' Cabane*, numéro de janvier 1926

premier que la société a pour but « la constitution d'un capital social destiné à l'acquisition et au paiement des terrains propres à bâtir ainsi qu'au paiement des frais nécessités par son aménagement, entourage, routes... »

Entre les deux thèses opposées: celle du syndicat de défense, qui prétend que les vendeurs ne se sont pas conformés à la loi; celle de la majorité des membres des sociétés qui ont donné à leur conseil d'administration mandat de déposer le projet prévu par l'article 11 de la loi, voici comment le Ministère de l'Intérieur a tranché après avoir consulté le Ministère du Travail : (1)

« D'une manière générale, on doit considérer comme « lotisseur » au regard de la loi des 14 mars 1919-19 juillet « 1924, le propriétaire d'un terrain qui le met en vente ou le « donne à bail par lots, en vue de la construction de maisons d'habitation et comme « loti » le particulier ou la « société qui achète ou loue le terrain ainsi morcelé.

« Or, ces deux conditions: morcellement des terrains « par le propriétaire lui-même, et faculté pour les preneurs « des lots d'y édifier des constructions à usage d'habitation, « sont réunies en l'espèce.

« Ils doivent dès lors être considérés comme des « lotisseurs » et comme tels se conformer aux prescriptions légales.

« Au surplus, il y a lieu de rappeler qu'aux termes de « la circulaire interministérielle du 29 novembre 1924 précitée:

« 1° Les lotisseurs de terrains, même non destinés à « l'habitation, ne sont à l'abri des sanctions prévues par la « loi de 1924 que s'ils ont inséré dans les actes de vente « une clause stipulant que les acquéreurs des parcelles com-

(1) *Not' Cabane*, N° de Janvier 1926).

« prises dans le lotissement ne pourront y édifier de constructions propres à l'habitation;

« 2° La clause par laquelle le lotisseur met à la charge des acquéreurs ou preneurs les frais des travaux de viabilité et d'assainissement ne le dégage pas de sa responsabilité. »

La seconde lettre a été adressée par le ministère du travail aux groupements de Goussainville, le 22 septembre 1925 (1); elle mérite d'être citée entièrement:

« En réponse à votre lettre du 14 septembre 1925, relative aux travaux d'aménagement, de viabilité et d'assainissement des terrains compris dans un lotissement et achetés par la Société d'Epargne (les Côteaux de Goussainville), j'ai l'honneur de vous confirmer, qu'en effet, d'après les articles 11 et 12 de la loi du 19 juillet 1924 sur les lotissements, les travaux d'aménagement, de viabilité et d'assainissement doivent être réalisés par le vendeur, préalablement à la mise en vente, et qu'il résulte de la circulaire interministérielle publiée au *Journal Officiel* du 30 novembre 1924 que les dispositions de cette loi s'appliquent à tous les lotissements commencés depuis la loi du 14 mars 1919 et que le fait que le lotisseur a inséré dans les cahiers des charges des ventes ou locations une clause mettant à la charge des sociétés ou particuliers, preneurs de lots, les frais des travaux de viabilité et d'assainissement ne le dégage pas de sa responsabilité; c'est lui qui doit prendre les mesures pour que ces travaux soient réalisés, puisque, en principe, cette réalisation doit précéder l'approbation du projet d'aménagement; c'est donc à lui que les sanctions de la loi sont applicables. De même, le fait que les statuts d'une société

(1) *Not' Cabane*, numéro de janvier 1926.

« d'épargne contiendraient une clause spécifiant que le capital social est également destiné au paiement des frais nécessités par le lotissement du terrain et par son aménagement, au point de vue entourage, routes, égouts, puits, canalisations, eaux, gaz, etc..., ne dégage pas le vendeur des obligations qui lui sont imposées par les articles 11 et 12 de la loi du 19 juillet 1924. »

Le Président de Société d'épargne, qui reçoit cette lettre, doit, en bonne logique, tirer cette conclusion que le soin de déposer le projet d'aménagement et d'exécuter les travaux incombent au vendeur qui a cédé le terrain à la société.

Mais si l'on veut bien prendre la peine d'y regarder de près, et interpréter les textes comme ils doivent l'être, on aboutit à une conclusion toute différente.

En premier lieu, il convient de remarquer que si la loi vise, sans aucun doute, les lotissements commencés après le 14 mars 1919, elle ne peut atteindre, aux termes mêmes de l'article 11, que ceux qui se « poursuivent » et non pas par conséquent ceux qui sont terminés, ce qui est le cas, à notre avis, pour les lotissements des sociétés d'épargne dont tous les terrains étaient attribués avant le 19 juillet 1924.

Cette thèse devrait dispenser de discuter plus avant la question, mais on peut ne pas l'admettre.

L'argumentation du ministère repose sur l'article 12 d'une part, et sur le dernier paragraphe de l'article 16 et le commentaire qui en est donné dans la circulaire du 29 novembre 1924, d'autre part.

En ce qui concerne les dispositions de l'article 12 qui interdit toute vente avant l'exécution des travaux: elles ne peuvent évidemment s'appliquer que pour l'avenir, pour les ventes futures, la loi de 1919 sous le régime de laquelle les sociétés d'épargne ont été créées ne contenant aucune interdiction de cette nature.

Quant à l'argument tiré de l'article 16, quelle peut être sa valeur ?

Le dernier alinéa du dit article vise incontestablement la responsabilité « pénale » du lotisseur : « tous vendeurs ou « bailleurs sont tenus... pour responsables des « condamnations » prononcées ». L'article 16 en entier, d'ailleurs, est consacré aux pénalités.

Le législateur a voulu préciser, qu'en cas d'infraction, seul le lotisseur serait poursuivi parce que, seul, il a qualité pour déposer une demande en approbation et contracter des engagements vis-à-vis de l'administration, ainsi que nous l'avons expliqué plus haut. Mais il n'est nullement question de responsabilité « pécuniaire » et le lotisseur peut parfaitement réclamer aux acquéreurs le paiement des travaux, si ses contrats le lui permettent.

La circulaire interministérielle, elle-même, ne dit pas autre chose, elle parle des « mesures » que les vendeurs doivent prendre pour que les travaux soient réalisés, et des « sanctions » de la loi qui leur sont applicables. Il ne pouvait s'agir, dans la pensée des rédacteurs, que de la garantie d'exécution des travaux, sans laquelle le Préfet n'approuve pas et que seul le demandeur peut lui donner.

Par conséquent, il ne saurait être question de mettre la dépense d'exécution des travaux à la charge des lotisseurs, si les contrats qu'ils ont passés avec les acquéreurs en décident autrement. Les contrats étaient licites à l'époque où ils ont été rédigés, aucun texte de loi n'ayant prononcé leur nullité, ils conservent toute leur valeur.

En tout état de cause, il faudrait s'entendre sur la question de savoir à qui l'on doit attribuer la qualité de lotisseur.

Si, comme l'indique le Ministère, le lotisseur c'est le « propriétaire d'un terrain, qui le met en vente ou le donne

« à bail par lots en vue de la construction de maisons d'habitation, et le « loti », le particulier ou la société qui achète « ou loue le terrain ainsi morcelé », on ne voit pas très bien comment on a pu tirer cette conséquence, dans le cas de St-Arnoult, que la vente d'une ferme en quatre fractions de chacune trois à cinq hectares, avec liberté pour les preneurs de lui donner telle destination qui leur conviendrait, puisse constituer le vendeur, lotisseur, et le contraindre à déposer le projet du lotissement effectué sur l'initiative et par les soins exclusifs de chaque société.

Tout au plus aurait-on pu lui demander le dépôt d'un dossier pour la vente des quatre lots, en admettant que la loi ait voulu viser le morcellement des terrains d'une pareille étendue. Quant au projet concernant l'aménagement de chacune des parties cédées aux sociétés d'épargne, il appartenait à ces sociétés, qui en avaient effectué seules le partage par lots, de le déposer.

C'est en ce sens qu'a statué le juge de paix saisi de la question par un procès-verbal dressé par le Maire de Saint-Arnoult contre les marchands de biens.

« Attendu...

« Qu'il résulte de ce qui précède, que le but même des « sociétés d'épargne était d'effectuer un lotissement avec « toutes les charges inhérentes aux opérations de cette « nature.

« Que ces sociétés, par le fait même de la modification « de la nature de l'exploitation de l'immeuble, se trouvent « obligées de remplir toutes les formalités prescrites par les « lois en vigueur ou qui viendraient à être promulguées, « ainsi d'ailleurs qu'il est prévu dans les statuts des dites « sociétés d'épargne locataires avec promesse de vente.

« Que ce sont les sociétés elles-mêmes qui ont effectué, « conformément à leurs statuts, le partage des terrains « entre leurs adhérents, sans intervention de la concluante.

« Qu'en outre l'acte contenant promesse de vente ne
« faisait pas obligation aux sociétés d'effectuer des lotisse-
« ments et qu'elles étaient en droit de donner à l'immeuble
« une toute autre destination.

« Attendu, au surplus, que la loi du 19 juillet 1924
« modifiant celle du 14 mars 1919 en vertu de laquelle les
« poursuites sont engagées, n'a pas eu pour effet de modi-
« fier la nature des contrats intervenus antérieurement à sa
« promulgation.

« Qu'une telle interprétation serait contraire au principe
« de la non-rétroactivité des lois fixé par l'article 2 du Code
« civil...

« Par ces motifs, disons et jugeons que MM. X... n'ont
« commis aucune contravention et renvoyons des fins de la
« poursuite sans dépens. »

C'est l'échec complet de la thèse ministérielle. Quant aux groupements de Goussainville, le cas va être tranché sous peu, dans un sens qui n'est pas douteux, le juge de paix de Longjumeau devant qui l'affaire va être portée incessamment ayant déjà, dans des circonstances analogues, jugé que le vendeur d'un terrain nu aux sociétés d'épargne ne pouvait être considéré comme lotisseur. (1)

Ajoutons d'ailleurs que le Ministère de la Justice ne paraît pas partager la manière de voir du Ministère du Travail. Dans la réponse à la question écrite posée par M. Mazurier (2), il a distingué nettement deux situations : celle de

(1) Jugement Juge de paix Longjumeau, 5 novembre 1925. Ministère public contre Bernheim, lotissements de Sainte-Geneviève des Bois.

(2) Réponse à la question écrite n° 6961, posée par M. Mazurier, au ministre de la Justice : « Si la Société mutuelle d'épargne acquiert un terrain dépendant d'un lotissement préexistant, en vue de le répartir exclusivement entre ses adhérents, seuls les lotisseurs, de qui elle tient son acquisition, sont tenus des obligations résultant des articles 11 et 12 de la loi du 14 mars 1919 modifiée par la loi du 19 juillet 1924.

« Si, au contraire, la Société d'épargne acquiert un terrain en dehors de tout lotissement et entreprend de le lotir elle-même entre ses adhérents, elle peut, si les statuts l'y autorisent, être tenue, comme tout lotisseur, de

la société d'épargne achetant un terrain dans un lotissement préexistant, et celle de la société d'épargne achetant un terrain en dehors de tout lotissement. Dans cette seconde hypothèse, le Ministre admet que la société peut être tenue, comme tout lotisseur, de réaliser les travaux d'aménagement.

Ainsi la seule thèse admissible paraît être celle exposée au début de cette discussion.

Néanmoins, il est incontestable que les acquéreurs ont souvent été abusés par les intermédiaires des grandes entreprises de lotissements qui ont constitué, avec des hommes à eux, récompensés en conséquence, le premier noyau de la société pour attirer les adhérents.

On peut soutenir, avec apparence de raison, qu'il y a eu à l'origine un véritable dol et que les associés n'auraient pas contracté, dans les conditions où ils l'ont fait, s'ils avaient connu la situation exacte.

D'autre part, le fait que les fondateurs étaient des agents salariés touchant une « rémunération relative à la constitution de la société » rendait obligatoire l'enregistrement de la société qui n'était pas administrée gratuitement. (Art. 9 de la loi du 3 juillet 1913.)

Dans la première hypothèse il y a eu vice du consentement, dans la seconde la société n'a pas d'existence légale et ne pouvait fonctionner. Dans les deux cas la nullité pourrait être prononcée par le Tribunal. Mais alors les opérations effectuées par la société seraient, elles aussi, annulées et notamment le bail avec promesse de vente passé avec le vendeur qui reprendrait ses terrains. Que de complications

« réaliser les travaux d'aménagement. Rien ne paraît s'opposer dans ce cas, « sous réserve de garantie de l'exécution des travaux dont le Préfet demeure « juge, à ce que les dossiers régulièrement déposés par ces Sociétés reçoivent « l'approbation préfectorale dans les conditions fixées par la loi.

pour déterminer la plus-value donnée à la propriété par les travaux déjà exécutés et les maisons construites! Quelle indemnité, si juste soit-elle, pourrait dédommager suffisamment les intéressés de l'écroulement de toutes leurs espérances?

Il ne semble pas que ce soit là le résultat poursuivi par les sociétés. Il n'est pas un loti, aussi lésé qu'il puisse s'estimer, qui ne veuille garder le lopin de terre acheté, semaine par semaine, sur ses économies. Ce que tous demandent, c'est l'aménagement de leurs terrains et si les plus acharnés veulent faire des procès aux vendeurs c'est parce qu'ils espèrent qu'en les faisant déclarer lotisseurs, ils pourront obtenir d'eux l'exécution des travaux.

Il est incontestable que le vendeur n'a, de son côté, aucun intérêt à ce que les acquéreurs recherchent la nullité de la constitution de la société.

Si cette nullité était prononcée, il se trouverait dans une situation inextricable au grand détriment de ses intérêts.

Dans ces conditions, il ne peut que désirer, lui-même, un accord: c'est la seule solution possible dans cette délicate question.

CHAPITRE X

LE ROLE DE L'ADMINISTRATION

Les deux chapitres qui précèdent ont fait pressentir toutes les difficultés que rencontre l'Administration dans l'application de la loi.

Dans toute la région parisienne, notamment, la situation est particulièrement délicate.

Dès la fin de la guerre, de nombreux lotissements ont été créés, souvent par des lotisseurs occasionnels, sans aucune compétence technique et incapables de soupçonner même ce qu'aurait dû être un aménagement rationnel, ou par des industriels qui cherchaient à réaliser de fructueux bénéfices, avec le moins de risques possibles.

Etant donné l'extrême facilité avec laquelle se vendaient les terrains, l'habitude s'était généralisée, de faire des lotissements sans aucune viabilité, sans eau, sans égout, en laissant aux acquéreurs le soin de réaliser eux-mêmes l'aménagement quand bon leur semblerait.

La loi de 1919 n'était nulle part observée car elle ne donnait à l'Administration aucun moyen pratique de contraindre les lotisseurs à s'y conformer.

D'autre part, les acquéreurs eux-mêmes, groupés sous forme de Sociétés d'Epargne, avaient effectué d'importants morcellements de terrains.

Plus riches d'illusions que d'argent ou même de compétence, ils ne se sont nullement préoccupés de prendre dès

le début, les mesures nécessaires pour assurer l'aménagement qui leur incombait.

Quoi qu'il en soit, de véritables villes nouvelles se sont créées sans viabilité, sans eau potable, sans égout. La situation de certains lotis est lamentable: des terrains ont été vendus dans des régions périodiquement inondables, d'autres, qui ne sont pas à proximité d'une rivière, sont cependant dans l'eau pendant la plus grande partie de l'hiver, parce que la nature du sol ne permet pas l'absorption des eaux de ruissellement.

Presque partout les chemins à peine tracés se transforment à la mauvaise saison en véritables fondrières.

La loi de 1924 en armant efficacement l'Administration, mettra fin, pour l'avenir, à tous ces abus. Les acquéreurs malheureux ont pensé qu'elle leur apportait le moyen de remédier à leur pénible situation. Ils se tournent vers les pouvoirs publics réclamant l'application de la loi à leurs vendeurs et leurs récriminations sont d'autant plus vives qu'ils ont souvent payé le terrain fort cher, attirés par d'alléchantes promesses.

L'Administration se trouve en face d'une situation de fait à laquelle elle doit s'efforcer de remédier dans un but d'hygiène publique et de paix sociale. Ceux qui ont été trompés, que ce soit par les manœuvres des lotisseurs ou par leur ignorance et leur méconnaissance des affaires, sont des aigris tout prêts à accuser la société de leurs malheurs et à faire le jeu des partis qui exploitent leur mécontentement pour réaliser leurs visées politiques.

Aussi les Préfets et les Maires ont-ils une tâche utile, mais particulièrement délicate à remplir.

Sans doute, les intérêts des lotis sont infiniment respectables, mais ils ne doivent pas faire perdre de vue les droits des vendeurs. Tous les lotisseurs, il s'en faut, ne

sont pas des gens malhonnêtes, beaucoup même ont vendu à des prix très bas (2, 3, 4 et 5 francs le mètre) des terrains plus ou moins bien placés, mais qui constituaient néanmoins une opération relativement avantageuse pour les acquéreurs.

La spéculation n'a pas toujours été d'ailleurs du seul côté des vendeurs, beaucoup de lotis ont revendu leurs lots avec des bénéfices appréciables, et le propriétaire actuel qui se plaint d'avoir payé trop cher n'est souvent qu'un acquéreur de seconde ou de troisième main.

Le lotisseur qui veut poursuivre ses ventes dans un lotissement antérieur à 1924 est tenu de déposer le projet prévu par l'article 11 de la loi. L'Administration a donc un pouvoir quasi discrétionnaire, car elle peut empêcher les ventes tant que le demandeur ne consent pas à prendre les engagements qu'elle prétend lui imposer.

Dans la plupart des cas, la situation des terrains et la dispersion des lots restant à vendre parmi ceux déjà vendus rendent indispensable, en fait, l'aménagement total du lotissement. Nul doute que le Préfet ne puisse faire usage de la loi et exiger du lotisseur qu'il assure l'exécution complète des travaux.

Mais on ne peut aller trop loin dans cette voie. Si le lotisseur peut s'entendre avec ses anciens acquéreurs et obtenir d'eux une participation dans la dépense, ou bien s'il réussit à les constituer en syndicat avec un programme précis de travaux, il y a bien des chances pour qu'il consente lui-même à s'engager vis-à-vis du Préfet.

Mais si les intéressés ne veulent rien savoir, le lotisseur fera évidemment la balance entre le bénéfice que lui procurera la continuation de l'opération et la perte qui résultera des travaux effectués, au seul profit de ses premiers

acheteurs. Selon que la balance penchera ou non en sa faveur, il poursuivra ou abandonnera le lotissement.

S'il abandonne, l'Administration se trouve désarmée car elle ne peut faire application des dispositions légales aux lotissements « terminés ».

Il y a donc le plus grand intérêt au lieu de rejeter purement et simplement un projet parce qu'il n'est pas parfait, de l'approuver, en imposant certaines conditions raisonnables, qui laisseront au vendeur assez de marge pour lui permettre de continuer ses opérations.

C'est une question de marchandage, le Préfet s'efforçant d'obtenir le plus possible, le lotisseur de promettre le moins qu'il peut. C'est aussi une question de bonne foi et de bon sens de la part des acquéreurs qui doivent bien se pénétrer de cette idée que les contrats signés par eux conservent toute leur valeur, et chercher par suite à s'entendre avec le vendeur pour qu'il consente, en échange de leur bonne volonté, à prendre bénévolement à sa charge une part des travaux.

En agissant ainsi on parviendra dans la plupart des cas à améliorer notablement la situation.

En ce qui concerne les sociétés d'épargne, les difficultés sont plus grandes encore.

Ces sociétés ne disposent, pour effectuer leur aménagement, que du produit des cotisations généralement insuffisantes réservées à cet usage.

Nous avons vu, qu'en droit, les sociétés sont leurs propres lotisseurs et tenues par conséquent, de faire elles-mêmes leurs travaux.

Mais il est incontestable que ces sociétés sont dans une situation malheureuse, que les terrains à elles vendus, pour n'être pas impropres à l'habitation, comme elles le prétendent parfois, n'en sont pas moins d'une nature telle que de

gros travaux de drainage seront souvent nécessaires pour les assainir, entraînant une dépense considérable et tout à fait imprévue.

Il est hors de doute que beaucoup de ces braves gens ont été trompés par les agents des marchands de biens qui les ont engagés à entrer dans une combinaison plus ou moins avantageuse.

Il est donc certain que les vendeurs ont une part de responsabilité dans la situation, responsabilité purement morale, il est vrai, mais qui n'est cependant pas négligeable.

Enfin leurs contrats, si bien établis qu'ils soient pour leurs intérêts, peuvent cependant être discutés, d'autant plus qu'ils contiennent toujours une clause prévoyant la possibilité de réaliser des ventes partielles. La jurisprudence restera vraisemblablement ce qu'elle est aujourd'hui, mais rien ne dit qu'un jour un tribunal ne statuera pas en sens contraire. En tous cas il y a toujours le risque et les ennuis d'un procès et c'est à considérer.

Le rôle de l'Administration est tout de diplomatie. C'est à elle qu'incombe le soin d'éclairer les sociétés sur leurs véritables droits et de leur faire comprendre qu'elles ont plus d'intérêt à transiger qu'à plaider.

L'effet déplorable produit par les réponses mal interprétées du Ministère du Travail, qui ont fait naître des espoirs irréalisables, a permis, pendant longtemps, aux minorités turbulentes de s'emparer des Conseils d'administration et d'empêcher ainsi toute espèce d'accord. Mais le bon sens reprendra le dessus. Les ouvriers, les employés qui ont acheté un terrain, non pas pour faire de la politique, mais pour y réaliser le rêve de toute leur vie: la construction d'une petite maison, s'apercevront un jour que les groupements de défense auxquels ils ont adhéré, leur ont donné de belles paroles, mais pas un tombereau de cailloux pour

faire leurs routes. Ils seront obligés de s'avouer, en toute conscience, que le vendeur, en ayant réalisé un beau bénéfice, ne pourrait cependant pas prendre à sa charge la totalité des travaux, dont le montant dépasserait souvent le prix de vente du terrain.

Beaucoup sont disposés à négocier un accord, mais des pourparlers directs avec les vendeurs ne sont pas toujours possibles et risqueraient souvent d'aboutir à un échec.

L'Administration, au contraire, est beaucoup mieux placée pour faire pression sur les vendeurs, généralement de grandes maisons de lotissements, tenues de la ménager pour se concilier sa bienveillance en vue d'opérations futures.

Le Préfet ou le Maire sont d'ailleurs plus qualifiés pour parler au nom de l'intérêt général et faire état des arguments d'équité pour amener les lotisseurs à reconnaître qu'ils ont beaucoup plus d'intérêt à transiger qu'à plaider.

Il est peu probable que des transactions entreprises de cette manière n'aboutissent pas, pour peu qu'on y mette de la bonne volonté de part et d'autre, surtout si l'on tient compte que la plupart de ceux qui ont vendu des terrains préféreraient liquider, même au prix d'un sacrifice important, des affaires qui leur causent tant d'ennuis.

Quant à l'objet de la transaction, il peut consister soit dans un prêt sans intérêt consenti à la Société, soit dans un décalage des paiements qui permet de constituer une caisse de travaux, soit dans une subvention, soit enfin dans l'abandon gratuit par le vendeur de la totalité ou d'une partie du sol des routes.

Quels que soient les efforts de l'Administration, il restera toujours un certain nombre de lotissements qui ne

pourront être touchés par l'application de la nouvelle législation. Ce sont les lotissements effectivement terminés le 19 juillet 1924, et ceux pour lesquels le lotisseur fait défaut, soit qu'il ait renoncé à poursuivre ses ventes, soit qu'il ait fait une demande en approbation rejetée par le Préfet.

L'unique moyen d'action dont on pourra faire usage pour obliger les propriétaires à faire leur viabilité c'est la constitution de syndicats obligatoires prévus par la loi du 22 juillet 1912, sur l'assainissement des voies privées.

Telles sont les différentes mesures qui peuvent être prises en ce qui concerne les lotissements existant au 19 juillet 1924. On voit combien la question est complexe et combien il est regrettable que la loi ne contienne pas de dispositions transitoires.

TITRE IV

La législation actuelle règle-t-elle définitivement la question des lotissements ?

Parvenu à la fin de cette étude, on peut se demander si le législateur a définitivement réglé la question des lotissements.

La loi permet, dans bien des cas, d'améliorer sensiblement la situation des lotissements en cours au 19 juillet 1924, mais elle ne donne à l'Administration aucun moyen d'action sur les lotissements qui étaient pratiquement terminés avant cette date.

Bien que les vendeurs soient à l'abri de toutes sanctions pénales, les lotissements créés par eux sans aménagement n'en sont pas moins, à l'heure actuelle, de véritables foyers de mécontentement, et le Gouvernement, une fois de plus, a cru devoir intervenir pour venir en aide aux acquéreurs malheureux.

Quoi qu'il en soit, même en faisant abstraction des difficultés de l'heure présente, qui sont justement occasionnées

par l'abus que les lotisseurs ont fait de leur liberté, la question se pose de savoir si, malgré l'arsenal de sanctions prévues, la loi ne présente pas néanmoins des lacunes et si, par conséquent, le législateur ne s'est pas préparé de graves mécomptes en constituant l'Administration gardienne des intérêts privés.

CHAPITRE XI

LA LIQUIDATION DU PASSÉ

Nous avons vu que les lotissements complètement terminés le 19 juillet 1924 ne rentrent pas dans le cadre de la loi et qu'en ce qui concerne les lotissements en cours à cette époque, il suffit, en fait, que le lotisseur arrête volontairement la vente pour échapper au contrôle administratif.

Il existe à l'heure actuelle un grand nombre de lotissements sans viabilité, sans eau potable, sans égouts, pour lesquels le lotisseur a disparu, laissant aux intéressés le soin d'assurer eux-mêmes l'aménagement.

Cette situation n'a pas échappé au législateur de 1924.

Dans son rapport à la Chambre, M. Dormoy (1), après avoir signalé que les mesures législatives adoptées permettaient surtout de préserver l'avenir, ajoute : « Mais même si elles produisent, ainsi qu'il est permis de l'espérer, tout leur effet, les hectares, d'ores et déjà recouverts de lotissements défectueux, ne seront pas directement améliorés par elles. En limitant le mal, elles rendront moins coûteuses et plus faciles les interventions publiques qui ne tarderont pas à devenir indispensables et qui sont désespérément réclamées par les communes atteintes et par les habitants de ces régions déshéritées... L'aide financière des départements et de l'Etat s'imposera. »

Aussi, le dernier article de la loi du 19 juillet 1924 a-t-il

(1) Dormoy, rapport supplémentaire. Doc. parlement., ann. 7250 J. O., 2 juin 1924.

prévu la constitution de « Caisses départementales de l'aménagement et de l'extension des villes et villages » qui devaient avoir, d'après M. Dormoy, « pour première mission d'assurer, par des avances aux communes qui, dans leur grande majorité, ne pourraient rien sans elles, et dans certains cas, vraisemblablement, aux syndicats ou groupements d'acquéreurs légalement constitués, le redressement et l'aménagement des zones compromises ».

Il était d'ailleurs prévu qu'une loi spéciale en déterminerait le fonctionnement.

Depuis cette époque, les lotis n'ont cessé de réclamer la constitution des Caisses Départementales.

Le Conseil National Economique, de son côté, a signalé, dans son rapport sur le problème du logement (1), qu'« il convient de porter, sans délai, remède aux défectuosités graves des lotissements qui, notamment dans certaines banlieues des grandes villes, ont créé une situation économiquement et socialement déplorable ».

« Pour les dépenses que ces rectifications et transformations entraîneront, il apparaît légitime de réclamer le triple concours des mal-lotis, des mauvais lotisseurs et de la collectivité (Etat, Commune). »

C'est dans ces conditions qu'a été déposé, récemment, sur le bureau de la Chambre, un projet de loi relatif à l'aménagement des lotissements créés antérieurement à la loi du 19 juillet 1924.

Il peut être institué, dans chaque département, une Caisse départementale d'aménagement des lotissements, créée par Décret, à la demande du Conseil Général.

Les ressources de la Caisse, dont toutes les opérations doivent d'ailleurs figurer au budget départemental, pro-

(1) *Journ. Off.*, 20 février 1926, ann. 2227, p. 229.

viennent, d'une part, des fonds qui lui sont affectés annuellement par le Conseil Général; d'autre part, de subventions de l'Etat prélevées sur les fonds du Pari mutuel.

La Caisse est administrée par le Préfet, un certain nombre de Conseillers Généraux, des représentants de l'Administration.

Elle a pour objet de faciliter, à l'aide de subventions, l'aménagement des lotissements créés avant le 19 juillet 1924, terminés à cette date ou restés inachevés du fait du lotisseur.

Les subventions sont accordées aux acquéreurs, groupés en syndicats de propriétaires.

A cet effet, et pour faciliter la constitution des associations syndicales, le nouveau projet contient certaines dérogations aux lois des 21 juin 1865, 22 décembre 1888 et 22 juillet 1912.

C'est ainsi que le Préfet pourra autoriser l'Association sur l'adhésion de la moitié des intéressés, soit représentant plus de la moitié de la superficie des terrains, soit payant plus de la moitié de l'impôt foncier.

Les simples locataires avec promesse de vente pourront y adhérer.

Les travaux pourront être entrepris dès leur approbation par le Préfet.

Les demandes de subvention, avec programme de travaux à l'appui, sont adressées au Préfet. Elles sont soumises au Conseil municipal qui fixe le chiffre de la participation de la commune; au Conseil d'administration de la Caisse qui indique également le montant de sa subvention; puis à une Commission instituée au Ministère de l'Intérieur.

La subvention de l'Etat est basée sur la situation particulière de chaque lotissement et sur le nombre et l'im-

portance des opérations de cette nature existant dans le Département.

Elle ne peut, en tout cas, dépasser le tiers des dépenses prévues.

Si le lotisseur possède encore des terrains dans le lotissement, le montant de la dépense afférente aux lots qui lui appartiennent, n'entre pas en ligne de compte pour le calcul de la subvention.

Le lotisseur n'est d'ailleurs pas dégagé de ses obligations et, lorsque les contrats permettent de le mettre en cause, le Préfet, le Maire ou l'association, peuvent exercer des poursuites contre lui pour le contraindre à exécuter les travaux ou à participer dans la dépense.

Tout transfert de propriété, pendant les dix ans qui suivent la constitution de l'association, donne lieu à récupération de la subvention.

Enfin, les Communes sont autorisées à faire des avances aux propriétaires qui ne peuvent entreprendre les travaux d'aménagement.

Ainsi, l'aménagement des lotissements défectueux sera facilité par l'aide financière du Département et, éventuellement, de la Commune.

Contrairement à ce qu'on aurait pu croire, on n'a pas rendu la subvention communale obligatoire. Les auteurs du projet ont, en effet, pensé que la présence de lotissements était, la plupart du temps, une charge considérable pour le budget communal, en raison des dépenses importantes qu'entraîne l'accroissement de population, — en ce qui concerne l'assistance, la police, l'entretien et la construction des écoles, — dépenses qui ne sont nullement compensées par des recettes correspondantes, puisque, du fait de la loi du 31 mars 1922 qui exempte d'impôt les constructions nouvelles pendant quinze ans, les lotis se

trouvent exonérés de la plupart des contributions communales.

On peut se demander si le vote du nouveau projet de loi mettra fin aux difficultés actuelles.

Il existe peu de cahiers des charges qui ne règlent pas les conditions dans lesquelles devait se réaliser l'aménagement.

En s'en tenant strictement au point de vue du droit, il est permis de penser qu'il aurait suffi de renvoyer les parties à l'application de ces cahiers des charges, et l'on voit mal l'Administration intervenant pour exiger du lotisseur le versement des sommes qu'il aurait dû déboursier pour effectuer les travaux qu'il avait promis de faire.

Le législateur semble vouloir, une fois de plus, considérer le loti comme un mineur, incapable de se défendre seul et qu'il faut protéger. Un passé récent justifie en partie cette conception, mais il n'en est pas moins regrettable que l'Administration puisse s'immiscer, même au nom de l'intérêt public, dans des contrats purement privés.

N'aurait-il pas été possible, d'ailleurs, de régler la situation sans voter une nouvelle loi.

De deux choses l'une : ou bien le lotisseur a promis de faire les travaux d'aménagement, ou bien, au contraire, ce sont les acquéreurs qui ont pris l'engagement de les exécuter à leurs frais. Dans le premier cas, il aurait suffi de faciliter le groupement des lotis pour leur permettre de réclamer eux-mêmes, au besoin par voie judiciaire, l'exécution des contrats. Dans la seconde hypothèse, l'Administration avait la possibilité d'utiliser la loi du 22 juillet 1912 pour obliger les acquéreurs à exécuter leur viabilité.

Il est hors de doute que le Gouvernement a subi la pression des groupements de mal-lotis qui voudraient faire

supporter à la collectivité la charge de travaux dont ils seront les bénéficiaires.

Mais rien ne prouve que la mise en vigueur du projet, même s'il est voté dans le texte proposé par le Gouvernement, résoudra la question.

Il n'y a de solution possible que si lotisseurs et acquéreurs de terrains reconnaissent, de bonne foi, que les contrats, librement consentis, font la loi des parties et s'ils sont décidés à les appliquer dans un esprit de réalisation, quitte à porter devant les tribunaux qui, seuls, devraient en connaître, les difficultés que peut soulever leur interprétation.

CHAPITRE XII

CONCLUSION

L'application de la loi du 19 juillet 1924 est-elle de nature à empêcher le retour des abus qui se sont produits après le vote de la loi du 14 mars 1919?

On a reconnu que la loi du 14 mars 1919 avait été inefficace, en raison surtout de l'absence de sanctions pénales. Ce n'est, certes, pas un reproche qui puisse être adressé à celle de 1924.

Si elle ne produit pas les effets que l'on en attend, ce n'est pas faute que le législateur n'ait accumulé, dans chacun de ses articles, les sanctions les plus diverses : Tribunal correctionnel, Juge de Paix, Tribunal civil, — action pénale, action civile, toutes les juridictions sont mises en branle.

On semble avoir voulu remédier, par l'abondance des pénalités, à l'obscurité du texte sur certains points.

C'est ainsi que le législateur n'a pas défini exactement le genre d'opération qu'il entendait soumettre au contrôle administratif, laissant le champ libre, soit à une interprétation trop restrictive qui risque de rendre la loi inutilement tracassière, soit à une interprétation trop lâche, à l'abri de laquelle les lotisseurs de mauvaise foi auront toute latitude pour continuer leurs agissements.

De même, aucune règle précise n'a été tracée en ce qui concerne les pouvoirs des Maires et des Préfets qui peuvent, au nom de l'hygiène et de la salubrité, imposer au lotisseur,

sans que celui-ci ait pratiquement aucun recours, des sacrifices hors de proportion avec l'importance de l'opération projetée.

Enfin, et c'est peut-être le plus grave reproche à adresser au législateur, il n'a nullement réglé définitivement la question du lotissement.

Les routes construites, les canalisations d'eau potable et les égouts posés, l'éclairage assuré, en un mot, la totalité des travaux prévus au programme d'aménagement étant exécutés, le vendeur disparaît, passant la main, la plupart du temps, à un syndicat libre de propriétaires, constitué, en exécution du cahier des charges, entre tous les acquéreurs.

Nombre de lotissements de la banlieue parisienne, antérieurs à 1919, sont soumis à ce régime. Les lotis, qui, souvent, ne restent qu'un nombre d'années restreint dans la même localité, s'intéressent assez peu à l'entretien des routes et des autres travaux d'intérêt général.

Ce qui s'est produit dans le passé se produira également sous l'empire de la loi de 1924 : les routes laissées à la seule sauvegarde des acquéreurs seront rapidement détériorées par le transport des matériaux destinés à la construction des maisons. Dans quelques années, les heureux lotis de demain ou d'aujourd'hui deviendront incontestablement des mal-lotis.

Cette loi de prévoyance reste donc une loi incomplète : elle donne aux acquéreurs une sécurité trompeuse, substituant à leur responsabilité celle de l'Administration qui ne pourra rien faire, si ce n'est avoir recours à la loi du 22 juillet 1912, dont elle ne veut pas faire usage maintenant.

Le but auquel, selon nous, aurait dû tendre le législateur, c'est d'assimiler, le plus rapidement possible, le loti

qui est souvent considéré comme un intrus à la population autochtone de la commune dans laquelle il se fixe.

La première erreur a été le vote de la loi du 31 mars 1922 qui, en l'exonérant des charges communales, alors qu'il bénéficie de tous les services publics, a fait de lui une sorte de parasite dans la commune.

On aurait dû, semble-t-il, faire plus confiance aux municipalités.

Ainsi qu'on l'a vu plus haut, dans nombre de grandes villes, l'aménagement s'est fait à l'aide des lois existantes et sur l'initiative des pouvoirs locaux.

Peut-être eût-il été préférable de laisser aux municipalités le soin de réglementer, dans les communes, la question des lotissements, en leur fournissant, au besoin, des modèles d'arrêtés qui leur auraient servi de guides.

L'aménagement d'un lotissement est chose essentiellement variable : ce qui est admissible dans une région rurale n'est pas recommandable à proximité d'une ville.

L'apparition de ces règlements pouvait être entourée de toutes les garanties souhaitables : très rigoureux dans la banlieue des grandes villes, ils auraient été très larges dans les campagnes, ou même inexistants, — parce que complètement inutiles, — dans nombre de communes rurales.

Si, à cette mesure, on avait ajouté l'obligation du permis de construire dans toutes les communes, il aurait été facile, aux municipalités, de suivre l'application du règlement adopté par elles. On aurait ainsi fait œuvre intelligente et décentralisatrice en laissant les Conseils municipaux, qui sont sur place, juges de l'opportunité d'autoriser ou d'interdire tel genre d'opération.

Il aurait suffi de frapper de sanctions efficaces les infractions à ces règlements et au défaut de permis de construire.

S'il était permis de conclure, ce serait pour constater que

le Gouvernement et les hommes politiques ne manquent jamais d'insister sur la nécessité de donner aux communes une autonomie plus grande, d'augmenter le plus possible la liberté de chaque citoyen et qu'une fois de plus, la loi de 1924 porte atteinte aux pouvoirs des municipalités et permet à l'Administration d'intervenir, au nom de l'intérêt public, dans des transactions qui, jusqu'alors, étaient restées et auraient dû toujours rester dans le domaine privé.



ANNEXES

LOI

du 14 mars 1919 complétée par la loi du 19 juillet 1924

concernant

les plans d'extension et d'aménagement des villes

ARTICLE PREMIER. — Toute ville de 10.000 habitants et au-dessus, sans préjudice du plan général d'alignement et de nivellement imposé à toutes les communes par l'article 136, 13°, de la loi du 5 avril 1884, est tenue d'avoir un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension.

Ce projet qui devra être établi dans un délai maximum de trois ans, à compter de la promulgation de la présente loi, comprend :

1° Un plan qui fixe la direction, la largeur et le caractère des voies à créer ou à modifier, détermine les emplacements, l'étendue et les dispositions des places, squares, jardins publics, terrains de jeux, parcs, espaces libres divers, et indique les réserves boisées ou non à constituer, ainsi que les emplacements destinés à des monuments, édifices et services publics;

2° Un programme déterminant les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques, ainsi que toutes les autres conditions y relatives et en particulier les espaces libres à réserver, la hauteur des constructions, ainsi que

les prévisions concernant la distribution d'eau potable, le réseau d'égouts, l'évacuation et la destination finale des matières usées, et, s'il y a lieu, l'assainissement du sol;

3° Un projet d'arrêté du Maire, pris après avis du Conseil municipal et réglant les conditions d'application des mesures prévues au plan et au programme.

Les mêmes obligations s'appliquent :

1° A toutes les communes du département de la Seine;

2° Aux communes en voie d'accroissement, dont la liste aura été établie par le Conseil général du département, sur proposition de la Commission départementale d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes et villages et approuvée par le Préfet, ainsi qu'à celles qui auront demandé leur assujettissement à la présente loi et leur inscription sur cette liste, par délibération du Conseil municipal, approuvée par le Préfet, après avis favorable de la Commission départementale d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes et villages;

3° Aux stations balnéaires maritimes, hydrominérales, climatiques, sportives et autres, soumises à la taxe de séjour, dont la population, quelle qu'en soit l'importance, augmente de 50 p. 100 ou plus à certaines époques de l'année, et dont la liste sera établie par le Préfet dans chaque département;

4° Aux agglomérations, quelle qu'en soit l'importance, présentant un caractère pittoresque, artistique et historique, et inscrites sur une liste qui devra être établie par les Commissions départementales des sites et monuments naturels, instituées par la loi du 21 avril 1906 et révisée par la Commission supérieure d'aménagement;

5° Aux groupes d'habitations et aux lotissements créés ou développés par des associations, des sociétés ou des particuliers.

Les communes tenues d'avoir un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension, pourront être autorisées par le Préfet, après avis favorable de la Commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages, à n'établir qu'un plan directeur pour les parties de l'extension et de l'aménagement non susceptibles d'être réalisées à brève échéance. Toutefois, le projet devra comprendre, même dans ce cas, le programme des servitudes et le projet d'arrêté du Maire visés au second paragraphe du présent article.

Le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension (plan, programme et arrêté) peut être révisé ou modifié suivant la procédure fixée pour l'établissement du projet primitif, conformément à la présente loi.

Les dispositions de la présente loi relatives aux groupes d'habitations et aux lotissements sont applicables immédiatement, nonobstant la prolongation du délai de trois ans accordée aux communes par la loi du 5 décembre 1923 pour l'établissement du projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension, et resteront en vigueur, nonobstant l'expiration de ce délai.

Les dispositions des articles 11 et 27, paragraphe 2, de la loi du 15 février 1902, concernant le permis de construire, sont applicables de plein droit et dans toutes les communes, quel que soit le chiffre de leur population, tenues d'avoir un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension, ainsi qu'aux groupes d'habitations et aux lotissements visés au troisième paragraphe du présent article premier.

L'interdiction d'habiter édictée à l'article 12 de la loi du 15 février 1902 sera appliquée de droit pour toute construction édiflée sans ledit permis jusqu'au moment où celui-ci sera accordé.

ART. 2. — Lorsqu'une agglomération, quel que soit le

chiffre de sa population, a été totalement ou partiellement détruite, par suite de faits de guerre, d'incendie, de tremblement de terre ou de tout autre cataclysme, la municipalité est tenue de faire établir, dans le délai de trois mois, le plan général d'alignement et de nivellement des parties à reconstruire prévu par la loi du 5 avril 1884, accompagné d'une étude sommaire du projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension prévu à l'article premier de la présente loi.

Un arrêté du Préfet, pris après avis de la Commission instituée par l'article 4 de la présente loi, décide si l'agglomération rentre dans les conditions prévues au premier alinéa ci-dessus et fixe le point de départ du délai.

Tant que le plan d'alignement et de nivellement n'est pas approuvé, aucune construction, s'auf d'abris provisoires, ne peut être effectuée sans autorisation du Préfet donnée après avis de la Commission instituée à l'article 4 ci-après.

ART. 3. — Les frais des plans et projets prévus aux articles précédents sont à la charge de l'Etat en ce qui concerne les communes visées à l'article 2 ci-dessus, par dérogation au principe posé par l'article 136, 13°, de la loi municipale du 5 avril 1884.

Il en est de même pour les agglomérations visées au 4° de l'énumération contenue à l'article premier de la présente loi.

Pour les autres communes, des subventions peuvent être accordées par décision du Ministre de l'Intérieur, rendue sur la proposition du Préfet du département, sur les crédits inscrits à cet effet au budget du Ministre de l'Intérieur et dans une proportion qui sera fixée par un décret rendu en la forme des règlements d'administration publique.

ART. 4. — Il est institué à la préfecture de chaque départe-

tement, sous la présidence du Préfet ou de son représentant, une Commission dite « Commission départementale d'aménagement et d'extension des villes et villages », composée du Conseil départemental d'hygiène, de la Commission départementale des sites et monuments naturels, du Conseil départemental des monuments civils, du Directeur départemental des domaines, de quatre maires désignés par le Conseil général, de deux délégués du Comité de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale et quatre délégués des offices publics d'habitations à bon marché du département, dont deux par l'office public départemental, lorsque cet office existe, et dix membres nommés par le Préfet en raison de leurs fonctions ou de leur compétence.

Cette Commission entend les délégués des sociétés d'architecture, d'art, d'archéologie, d'histoire, d'agriculture, de commerce, d'industrie et de sport et des compagnies de transport du département, ainsi que les Maires des villes ou communes intéressées et les représentants des divers services publics de l'Etat qu'elle croit devoir convoquer ou qui demandent à présenter leurs observations.

Elle peut s'adjoindre des rapporteurs qui ont voix délibérative dans les affaires qu'ils rapportent.

Cette Commission groupe tous les documents nécessaires de nature à faciliter aux communes la préparation de leurs projets et à les guider.

Elle donne son avis :

1° Sur les projets établis par les municipalités;

2° Sur les dérogations qui, en raison de difficultés spéciales ou de besoins locaux, peuvent être apportées aux principes posés par la Commission supérieure instituée à l'article 5 ci-après;

3° Sur les servitudes esthétiques ou hygiéniques résultant des projets qui lui sont soumis;

4° Sur toutes les affaires que le Préfet juge utile de lui soumettre.

Pour le département de la Seine, la Commission prévue au présent article prend le titre de : « Commission d'aménagement et d'extension du département de la Seine. »

Elle est composée de 98 membres, savoir :

Le Préfet de la Seine, le Préfet de police, les secrétaires généraux des deux préfectures;

10 membres du Conseil d'hygiène publique et de Salubrité de la Seine désignés par le Conseil;

Les 10 membres de la Commission départementale des sites et monuments naturels;

10 maires de la banlieue désignés par le Conseil général de la Seine;

10 membres du Conseil général de la Seine désignés par le Conseil;

10 membres du Conseil municipal de Paris désignés par le Conseil;

2 membres désignés par les Conseils d'arrondissement de Sceaux et de Saint-Denis (1 par Conseil);

30 membres désignés par le Préfet de la Seine, en raison de leurs fonctions ou de leur compétence;

5 membres désignés par le Préfet de police, en raison de leurs fonctions ou de leur compétence;

2 membres désignés par le Comité de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale;

4 membres désignés par les offices publics d'habitation à bon marché du département, dont deux par l'office public départemental des habitations à bon marché;

Le directeur des Domaines de la Seine.

ART. 5. — Il est institué au Ministère de l'Intérieur, sous

la présidence du Ministre ou de son délégué et la vice-présidence du Ministre chargé des régions libérées ou de son délégué, une Commission supérieure d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes ainsi composée :

2 sénateurs élus par le Sénat;

4 députés élus par la Chambre des députés;

2 conseillers d'Etat en service ordinaire, désignés par leurs collègues;

4 maires, dont 3 désignés par le Ministre de l'Intérieur et 1 par le Ministre chargé des régions libérées, à raison de 2 pour les communes de 20.000 à 50.000 habitants et 2 pour les communes au-dessus de 50.000 habitants ;

Le Directeur de l'Administration Départementale et communale au Ministère de l'Intérieur;

Le Directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques au Ministère de l'Hygiène;

Le Directeur général de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre;

4 membres du Conseil supérieur d'Hygiène publique désignés par leurs collègues;

4 membres du Conseil supérieur des Beaux-Arts désignés par leurs collègues;

4 membres du Conseil général des Bâtiments civils désignés par leurs collègues;

10 membres choisis parmi les urbanistes, architectes, techniciens et autres personnes, particulièrement qualifiées, désignés : 7 par le Ministre de l'Intérieur et 3 par le Ministre chargé des régions libérées.

Elle peut s'adjoindre des rapporteurs qui ont voix délibérative dans les affaires qu'ils rapportent.

Cette Commission est chargée d'établir les règles générales de nature à guider les municipalités dans l'application de la présente loi, et donne son avis sur toutes les questions

et tous les projets qui lui sont renvoyés par le Ministre de l'Intérieur ou le Ministre des régions libérées, soit d'office, soit sur la demande de la Commission elle-même, par une délibération motivée.

ART. 6. — Lorsque le projet n'intéresse qu'une seule commune, et sauf le cas prévu au cinquième paragraphe de l'article premier, régi par l'article 8 ci-après concernant les groupes d'habitations, le Conseil municipal, sur la proposition du Maire, désigne l'homme de l'art ou la société qu'il charge de l'étude et de la confection des plans et projets.

Si, dans le délai de deux mois à partir de la promulgation de la présente loi, cette désignation n'a pas été faite, le Préfet met le Conseil municipal en demeure d'y procéder dans un délai d'un mois, passé lequel il fait lui-même d'office la désignation nécessaire.

Lorsque le plan n'a pas été établi dans les délais prévus aux articles premier et 2 ci-dessus, le Préfet fait procéder d'office à ce travail aux frais de la commune et celle-ci est déchue de son droit aux subventions prévues à l'article 3, paragraphe 3, de la présente loi.

Les dépenses résultant de l'application de la présente loi sont obligatoires pour les communes; elles pourront faire l'objet, le cas échéant, d'une inscription d'une imposition ou d'un mandatement d'office dans les conditions prévues aux articles 149 et 152 de la loi du 5 avril 1884.

ART. 7. — Dès que les plans, programme et arrêté prévus à l'article premier ont été établis, ils sont soumis, après avis du bureau d'hygiène, et, à son défaut, de la Commission sanitaire de la circonscription :

1° A l'examen du Conseil municipal;

2° A une enquête dans les conditions de l'ordonnance du 23 août 1835;

Et 3° à l'examen de la Commission prévue à l'article 4.

Le Conseil municipal ensuite est appelé à donner son avis définitif.

Si le Conseil municipal refuse ou néglige d'examiner le plan, le Préfet lui adresse une mise en demeure et lui impartit un délai ne pouvant excéder un mois, passé lequel il examine lui-même le plan.

Il en est de même dans le cas où le Conseil municipal refuse ou néglige de donner son avis définitif.

Le Préfet transmet le dossier accompagné de son avis motivé au Ministre de l'Intérieur qui consulte, s'il le juge utile, la Commission supérieure et les travaux à exécuter par application du plan sont déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat.

Toutefois, lorsqu'il s'agit d'une agglomération rentrant dans les cas prévus par l'article 2 de la présente loi, la déclaration d'utilité publique est prononcée par arrêté du Préfet, sur l'avis conforme de la Commission instituée par l'article 4, sauf en ce qui concerne les agglomérations énumérées à l'article premier pour lesquelles un décret en Conseil d'Etat est toujours nécessaire.

ART. 8. — Lorsque le projet de reconstruction, d'aménagement, d'embellissement et d'extension est de nature à intéresser plusieurs communes du département, le Préfet provoque une étude d'ensemble de ce projet de la part des municipalités intéressées et institue même d'office des conférences intercommunales en vue de la constitution de syndicats de communes, conformément aux prescriptions des articles 116 et 169 de la loi du 5 avril 1884.

Le projet est instruit et déclaré d'utilité publique dans les formes indiquées par les articles 6 et 7 de la présente loi.

ART. 9. — Si le plan doit dépasser les limites du département, le projet est dressé dans une conférence interdépar-

tementale, suivant les dispositions des articles 89, 90, 91 de la loi du 10 avril 1871, après avis des communes touchées par le plan, des Commissions départementales de l'aménagement, de l'embellissement et de l'extension des villes et villages de chacun des départements intéressés. Il est soumis ensuite dans chaque commune aux formalités prévues aux articles 6 et 7 de la présente loi.

Le projet est déclaré d'utilité publique par une loi qui fixera les mesures nécessaires à son application.

ART. 10. — A dater de la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique d'un projet de reconstruction, d'aménagement, d'embellissement et d'extension, les propriétaires et locataires des immeubles atteints par l'exécution totale ou partielle du plan approuvé seront tenus, avant d'édifier de nouvelles constructions ou d'effectuer des travaux confortatifs aux bâtiments existants, de demander la permission de construire à l'autorité administrative compétente et ils devront se conformer aux alignements fixés par applications dudit plan.

Toutefois, lorsqu'il s'agira d'une construction à édifier en bordure de voies ou places non encore ouvertes ou simplement projetées dans le plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension approuvé, la demande sera soumise au Conseil municipal qui décidera si la commune est en mesure d'effectuer, dans le délai de quinze ans, les travaux prévus ou la partie de ces travaux nécessaires pour que le tronçon de voie, amorcé au droit de la construction à édifier, soit relié au réseau des voies publiques environnantes. Dans l'affirmative, le Conseil municipal votera les ressources qu'il entend affecter à ces travaux, et le constructeur devra se conformer aux alignements approuvés.

Dans le cas où le Conseil municipal déciderait que la commune n'est pas en mesure d'effectuer lesdits travaux

dans le délai de quinze ans, le Conseil général devra être appelé à décider, s'il y a lieu, pour le département, d'effectuer les travaux dans le même délai et de voter les crédits nécessaires.

Si la commune et le département ne sont pas en mesure d'effectuer lesdits travaux, l'autorité compétente devra délivrer aux intéressés les permissions demandées. Toutefois le Conseil municipal ou, à son défaut, le Conseil général aura la faculté de voter les ressources nécessaires à l'acquisition immédiate de l'immeuble, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation.

La décision du Conseil municipal devra intervenir dans la session ordinaire qui suivra le dépôt de la demande et celle du Conseil général dans la session ordinaire qui suivra la décision du Conseil municipal.

L'interdiction de construire s'exercera sans réserve pendant trente ans, à dater de la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique du projet sur les parcelles ou parties de parcelles de terrain nu compris dans les alignements projetés et situé en dehors de l'agglomération lorsqu'il s'agira de parcelles n'ayant pas d'accès direct à une voie publique faisant partie du réseau des voies urbaines de la commune. La permission de construire sera accordée suivant l'alignement projeté.

Aussi bien en bordure de voies ou places non encore ouvertes et simplement projetées que de voies ou places existantes à modifier, il sera tenu compte au propriétaire ou locataire de la valeur du terrain nu qu'il aura abandonné à la voie publique et dans le cas où l'aménagement prévu par le projet approuvé interdirait complètement toute construction sur la partie restante de l'immeuble, ou si cette partie était impropre à recevoir une construction salubre conformément aux règlements en vigueur, la per-

mission de construire sera refusée et la commune devra, si l'intéressé le requiert, procéder à l'acquisition de l'immeuble, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation. Faute de quoi la permission de construire sera accordée sans observer l'alignement.

Au cas où le plan d'alignement prévu par l'article 136, paragraphe 14, de la loi du 5 avril 1884 n'aurait pas été dressé, ce plan sera établi, tout au moins au droit des immeubles du demandeur, dans le délai de deux mois.

La permission visée au paragraphe précédent est indépendante du permis de construire prévu par l'article 11 de la loi du 15 février 1902, qui devra être demandée conformément aux règles en vigueur.

ART. 11 (1). — Les associations, les sociétés, particuliers ou établissements publics qui entreprennent ou qui poursuivent la création ou le développement de groupes d'habitations ou de lotissements, que la commune de la situation de l'immeuble soit ou non assujettie à la présente loi, sont tenus de déposer à la mairie, préalablement à toute mise en vente ou en location et à toute publicité, un projet en double exemplaire concordant avec le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension de la commune, lorsque ce projet existe et comportant :

1° Un plan d'aménagement comprenant le raccordement avec les voies publiques et, s'il y a lieu, avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune;

2° Un programme indiquant les conditions dans lesquelles le groupe ou lotissement sera établi (voies, distribution d'eau potable, évacuation des eaux et matières usées, éclairage, etc.);

(1) Les six articles numérotés 11 à 16 remplacent l'ancien article 8 de la loi du 14 mars 1919.

3° Le cahier des charges des ventes ou locations stipulant les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques du groupe ou du lotissement.

Dans les vingt jours qui suivent ce dépôt, le projet est soumis à l'examen du bureau d'hygiène ou, à son défaut, de la Commission sanitaire de la circonscription, au Conseil municipal, et fait ensuite l'objet d'une enquête dans les formes prescrites par la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 20 août 1825.

Un mois après une mise en demeure dûment constatée adressée par le propriétaire au Maire et restée sans résultat, le Préfet peut prescrire l'enquête.

Le projet est ensuite soumis à la Commission prévue à l'article 4 ci-dessus et approuvé, s'il y a lieu, par arrêté préfectoral.

La décision du Préfet doit intervenir dans le mois qui suivra l'enquête. A défaut de décision dans ce délai, le projet est réputé approuvé.

Le Maire ou, à son défaut, le Préfet pourra exiger la réserve d'espaces libres (places, terrains de jeu, etc.) et d'emplacements destinés à des édifices et services publics.

Les terrains réservés pour les édifices et services publics donneront lieu à indemnité. Ceux réservés pour les espaces libres et les voies donneront également lieu à indemnité lorsque leur ensemble représentera une surface supérieure à celle qui résulterait de l'application des règlements et du projet d'aménagement et d'extension de la commune. Cette surface ne pourra être inférieure au quart de la surface totale du lotissement. Ces indemnités seront fixées, soit à l'amiable, soit suivant les règles des expropriations ordinaires.

Le Maire ou, à son défaut, le Préfet, après avis de la Commission départementale, pourra interdire le lotis-

sement si le terrain est impropre à l'habitation, si le lotissement porte atteinte à une réserve boisée, à un site, s'il est dans une zone réservée à une destination autre que l'habitation.

ART. 12. — La vente ou la location des terrains compris dans un lotissement, ainsi que l'édification des constructions ne pourront s'effectuer qu'après l'approbation des projets d'aménagement visés à l'article 11 ci-dessus et la réalisation des travaux d'aménagement, de viabilité et d'assainissement indiqués au projet. Toutefois, le Préfet pourra autoriser les ventes, locations et édifications avant la réalisation desdits travaux sous la garantie certaine de leur exécution.

Il pourra, le cas échéant, autoriser leur exécution par section.

Aucune construction ne pourra être édiflée dans un groupe d'habitations ou un lotissement sans la délivrance par le Maire de l'alignement conforme au plan approuvé et d'un permis de construire dans les conditions prévues par l'article 11 de la loi du 15 février 1902.

ART. 13. — Le projet (plan et programme) du lotissement ou du groupe d'habitations approuvé conformément à l'article 11, ainsi que le cahier des charges de la vente ou de la location du groupe ou du lotissement resteront déposés et seront mis à la disposition du public, à la mairie de la situation du groupe ou du lotissement. Les conditions du cahier des charges du groupe ou du lotissement pourront être affichées par le Maire dans l'étendue de la commune et sur les lieux du lotissement. Ces conditions devront figurer ainsi que la date de la décision approbative sur tous actes et promesses de vente et sur tous engagements de location ou de location-vente. Les affiches, annonces, tracts et tous moyens de publicité devront faire

connaître le dépôt du projet à la mairie ainsi que la date de la décision approbative et ne devront porter aucune indication non conforme aux stipulations du cahier des charges ou susceptible d'induire les acquéreurs en erreur, sous peine d'une amende de 500 à 5.000 francs. Seront passibles des mêmes peines toute publicité qui aura été entreprise avant l'arrêté d'approbation ainsi que l'omission dans les engagements de location et les actes et promesses de ventes, des indications prescrites par le présent article.

ART. 14. — En vue de tout acte de vente d'immeuble ou de location du sol relatif à la création d'un lotissement ou d'un groupe d'habitations, il sera délivré par le Maire, sur papier libre sans frais, en double exemplaire, à la requête et sous la responsabilité du vendeur ou bailleur, un certificat mentionnant l'accomplissement des formalités prévues aux articles 11, 12 et 13 ci-dessus. Mention de ce certificat figurera dans l'acte : un exemplaire y demeurera annexé, l'autre sera remis à l'acquéreur ou locataire.

Du fait de l'inobservation des dispositions de la présente loi relatives aux groupes d'habitations et aux lotissements, la nullité de l'acte pourra être poursuivie à la requête de l'acquéreur ou locataire ou à son défaut, de la commune ou du département, aux frais et dommages du vendeur ou bailleur et ce, sans préjudice des réparations civiles, s'il y avait lieu.

ART. 15. — Sans préjudice des dispositions relatives aux groupes d'habitations et aux lotissements contenues dans les articles 1^{er}, 2, 13, 14 et 16 de la présente loi, la commune ou, à son défaut, le département, pourra requérir l'expropriation par décret en Conseil d'Etat, des lotissements dont les terrains seraient mis en vente sans que le projet d'aménagement ait été préalablement soumis à l'instruction et à l'approbation prévues à l'article 11 et sans que

les travaux prescrits pour l'assainissement et la viabilité aient été exécutés. Les lotissements dont les communes ou le département auraient ainsi poursuivi et obtenu l'expropriation seront aménagés et revendus conformément à la loi du 31 octobre 1919.

Les communes et les départements auront la faculté de confier aux offices publics d'habitations à bon marché l'exécution des opérations faites conformément aux dispositions précédentes.

ART. 16. — Tous travaux afférents au lotissement effectué contrairement aux dispositions qui précèdent feront l'objet d'un procès-verbal qui pourra être dressé par tous les officiers ou agents de police judiciaire requis à cet effet, par le Maire ou, en cas de négligence ou de refus du Maire, par un délégué spécial désigné à cet effet par le Préfet, en vertu de l'article 85 de la loi du 5 avril 1884.

Copie du procès-verbal sera transmise au Préfet et au Maire; la commune et le département pourront, s'il y a lieu, se porter partie civile.

Le procès-verbal sera déféré au Tribunal de simple police du lieu du lotissement qui, indépendamment des peines prévues par l'article 471 du Code pénal, fera application des dispositions de l'article 161 du Code d'instruction criminelle et condamnera, le cas échéant, le contrevenant, sous peine d'une astreinte par jour de retard, au profit de la commune ou du département, à dresser les projets et plans exigés par la présente loi et à les appliquer après leur approbation régulière.

Tous vendeurs ou bailleurs seront tenus, nonobstant toute stipulation contraire dans l'acte, pour responsables des condamnations prononcées; toutefois, celle des parties qui apporterait la preuve qu'elle a été sciemment induite en erreur, pourra obtenir décharge de la solidarité.

ART. 17. (Art. 7 de la loi du 19 juillet 1924). — Les infractions aux dispositions de l'article 2 de la loi du 14 mars 1919 et de l'article 10 de la présente loi, seront poursuivies, déférées aux tribunaux judiciaires et réprimées conformément aux lois et règlement applicables aux contraventions d'alignement.

ART. 18. (Art. 8 de la loi du 19 juillet 1924.) — Il est créé dans chaque département une caisse d'avances aux communes, sous le nom de Caisse départementale de l'aménagement et de l'extension des villes et villages. Le mode de fonctionnement de cette caisse sera déterminé par une loi spéciale.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 19 juillet 1924.

Circulaire du 29 Novembre 1924

*Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice; le
Ministre de l'Intérieur; le Ministre du Tra-
vail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la
Prévoyance sociales, à MM. les Préfets.*

Paris, le 29 novembre 1924.

L'interprétation des articles de la loi du 19 juillet 1924 modifiant la loi du 14 mars 1919, qui sont relatifs aux lotissements et groupes d'habitations, a donné lieu à des difficultés d'interprétation au sujet desquelles il nous paraît utile de vous fournir quelques éclaircissements.

Tout d'abord, on peut se demander dans quel sens est prise, dans l'article 2, l'expression « groupes d'habitations ou lotissements »; le législateur n'ayant pas indiqué avec précision ce qu'on doit entendre par ces mots, il convient de déterminer, d'après les obligations essentielles imposées aux lotisseurs, les caractères que doit revêtir, pour être régie par les lois précitées, toute opération consistant à diviser un terrain en vue de la vente à des tiers des parcelles ainsi divisées : or, ces obligations essentielles sont les suivantes : créations de voies d'accès aux parcelles loties, distribution d'eau potable, évacuation des eaux et matières

usées. Dès lors, toutes les fois que toutes les parcelles d'un terrain à lotir sont riveraines d'une voie de communication, publique ou privée, et qu'elles sont pourvues d'eau et de moyen d'évacuer les matières usées, le propriétaire de ce terrain n'est pas soumis aux prescriptions de la loi de 1924; si, au contraire, toutes les parcelles ne bénéficient pas de ces trois avantages (1), la loi de 1924 est applicable.

Mais nous estimons, bien que le législateur ait semblé distinguer les « groupes d'habitation » des « lotissements », que le morcellement des parcelles de terrain sur lesquels il ne doit pas être édifié d'habitations, ne rentre pas dans le champ d'application de la loi (2); en effet, les obligations imposées aux lotisseurs et ci-dessus rappelées, ainsi que celles auxquelles sont assujettis les lotis (3), ne s'expliquent que pour les lotissements effectués en vue de construction de maisons d'habitation; toute autre interprétation aboutirait, d'ailleurs, à des conséquences inadmissibles; elle aurait, par exemple, pour effet d'interdire, sans la mise en œuvre de la procédure instituée par la loi de 1924, la vente par parcelles d'un domaine exclusivement agricole pour la création de jardins ouvriers ou pour la culture maraîchère.

(1) A notre avis, le fait pour une parcelle d'être en bordure d'une voie publique pourvue d'une canalisation d'eau ou d'un égout public suffit pour la soustraire au régime de la loi de 1924; sans doute, l'article 11 de cette loi prévoit que le plan d'aménagement du lotissement doit comprendre, s'il y a lieu, le raccordement avec les canalisations d'eau potable et les égouts de la commune, mais, selon nous, cette disposition vise exclusivement le cas où le lotissement dans son ensemble n'est pas pourvu d'eau et de moyen d'évacuation des matières usées et non celui de maisons en bordure de voies pourvues de canalisations d'eau potable et d'égouts, puisque les maisons doivent être raccordées auxdits égouts et canalisations, conformément aux règles applicables, dans l'agglomération, à toutes les constructions qui se trouvent dans la même situation.

(2) A notre avis, si les lotisseurs de terrains non destinés à l'habitation veulent se mettre sûrement à l'abri des sanctions prévues par la loi de 1924, ils doivent insérer dans les actes de vente une clause stipulant que les acquéreurs des diverses parcelles comprises dans le lotissement ne pourront y édifier de construction propre à l'habitation.

(3) Par exemple, la nécessité de demander le permis de construire (art. 12)

Ce serait entraver le développement des œuvres tendant à favoriser l'accession des petits cultivateurs à la propriété rurale.

Tels sont les éléments qui nous paraissent devoir être suffisants pour permettre de décider, dans la très grande généralité des cas, s'il y a lieu ou non de faire application des dispositions de la loi précitée.

D'autre part, la question s'est posée de savoir si les lotissements commencés après la loi du 14 mars 1919, mais avant la loi du 19 juillet 1924, doivent être soumis au nouveau régime.

L'affirmative, à notre avis, n'est pas douteuse : c'est dans ce sens que s'est prononcée une Commission interministérielle instituée spécialement en vue de l'étude de cette question.

Cette manière de voir se justifie par les considérations suivantes :

Tout d'abord, il est constant, en droit civil, que les actes passés sous le régime d'une loi abrogée postérieurement à la passation de ces actes ne continuent à produire leurs effets sous l'empire de la loi nouvelle que s'ils ont été accomplis en conformité de la loi ancienne. Or, les lotissements envisagés ont été entrepris en violation des prescriptions de la loi du 14 mars 1919, puisque les opérations ont été commencées sans que les plans et programmes prévus par cette loi aient été approuvés; l'exécution de fait ne peut les légaliser.

Au surplus, en droit pénal, il est admis qu'un état de fait, même licite (et *a fortiori*, un état de fait illicite comme celui desdits lotissements) devient délictueux lorsqu'il continue sous l'empire d'une législation nouvelle qui l'interdit.

Enfin, en vertu d'une jurisprudence constante en droit administratif, les dispositions législatives ou réglemen-

taires qui ont pour objet l'ordre public, saisissent en principe non seulement les faits à venir, mais ceux qui existaient lors de leur promulgation, si ces faits sont de nature à compromettre la sécurité et la salubrité publiques.

Il vous appartient de faire application de ces principes aux lotissements futurs ou actuellement en cours d'exécution (1) et d'user des pouvoirs que vous tenez en cette matière, tant des dispositions des lois du 5 avril 1884 (notamment art. 99) sur l'organisation municipale, du 15 février 1902 sur la santé publique et du 22 juillet 1912 sur l'assainissement des voies privées, que de la loi spéciale précitée du 14 mars 1919-19 juillet 1924 (Voir notamment art. 11 et art. 16); je vous rappelle notamment que les prescriptions de cette dernière loi s'appliquent partout où il y a encore soit des travaux à faire (art. 16), soit des maisons à construire (art. 12, § 2), soit des terrains à vendre (art. 12, § 1^{er}).

Telles sont les règles essentielles à l'observation desquelles vous voudrez bien veiller avec vigilance.

Mais, ces principes admis, je crois devoir appeler votre attention sur l'intérêt qui s'attache à ce que l'Administration et les différents comités ou organismes chargés de l'examen et de l'étude des plans soient dominés par la recherche des solutions pratiques en ce qui concerne les

(1) Le fait que le lotisseur a inséré dans les cahiers des charges des ventes ou location une clause mettant à la charge des acquéreurs ou preneurs de tous les frais de travaux de viabilité et d'assainissement ne le dégage pas de sa responsabilité; c'est lui qui doit prendre les mesures pour que ces travaux soient réalisés, puisque, en principe, cette réalisation doit précéder l'approbation du projet d'aménagement (art. 12); c'est donc à lui que les sanctions de la loi sont applicables.

mesures à imposer aux propriétaires pour les travaux de viabilité et d'assainissement; d'autre part, les communes, en se servant des dispositions de la loi, notamment de celles contenues dans les paragraphes 9 et 10 de l'article 11 et qui sont relatives aux réserves de terrains destinées aux espaces libres et aux voies de communications, veilleront à ne point mettre à la charge des lotisseurs des dépenses qui, par leur nature, incombent aux collectivités locales.

Il convient, en effet, de remarquer que les lotissements doivent être encouragés; c'est ce qu'indiquait le rapporteur dans son rapport n° 5829 à la Chambre des députés (annexe au procès-verbal de la séance du 20 mars 1923), en ces termes : « Le développement des lotissements mérite toute l'attention du législateur. Il doit être favorisé, car il comporte un double intérêt social : il facilite autour des grandes villes et, en particulier, de l'agglomération parisienne, l'exode quotidien, à la sortie de l'usine, du magasin ou du bureau, d'un nombre de travailleurs toujours plus grand, assurant à leur famille et, pendant un certain nombre d'heures par jour, à eux-mêmes, les bienfaits de la vie à la campagne; il permet aussi l'accession à la petite propriété de personnes de condition très modeste. »

M. Pierre Dormoy, dans son rapport n° 7250 (annexe au procès-verbal de la séance du 7 mars 1924), s'exprimait ainsi : « Par les lotissements peut se résoudre la crise de l'habitation actuelle; ils sont les agents naturels, les agents vivants de l'extension... »

Il importe donc, tout en tenant fermement la main à l'observation des prescriptions législatives, de ne pas décourager, par des exigences inopportunes, les initiatives privées en cette matière.

Vous voudrez bien accuser réception de la présente cir-

culaire, à laquelle nous vous prions de donner la plus grande publicité possible, à M. le Ministre de l'Intérieur, sous le timbre de l'administration départementale et communale, 4^e bureau.

Le Ministre de l'Intérieur,
Camille CHAUTEMPS.

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,
René RENOULT.

*Le Ministre du Travail, de l'Hygiène,
de l'Assistance et de la Prévoyance sociales,*
Justin GODART.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX :

- H. BERTHÉLEMY : *Traité élémentaire de Droit administratif.*
M. PLANIOU : *Traité élémentaire de Droit civil.*
R. GARRAUD : *Précis de Droit criminel.*
DELAMARE : *Traité de la Police.*
ISAMBERT : *Recueil général des anciennes lois françaises.*
LÉON MORGAND : *La Loi municipale.*
DALLOZ : *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine* (années 1922 et 1925).

OUVRAGES SPECIAUX :

- G. MONSARRAT : *Les voies urbaines, publiques et privées.*
Ed. JOYANT : *Traité d'Urbanisme.*
P. ROUILLY : *Les Lotissements.*
C. HOUPIN et H. BOSVIEUX : *Traité général théorique et pratique des sociétés civiles et commerciales et des associations.*
Les *Lotissements* dans la Banlieue des grandes villes et les plans d'extension, d'embellissement et d'amélioration

des villes. (Rapport de la Chambre syndicale des propriétés immobilières de la Ville de Lyon et de sa banlieue.) (XVII^e Congrès de la propriété bâtie de France, Paris 1913.)

JOURNAUX ET REVUES :

Recueil général des lois, décrets et arrêtés.

Journal des Notaires et des Avocats.

La Vie Communale et Départementale.

Annales de la Voirie.

Recueil des Actes administratifs de la Préfecture de Seine-et-Oise.

Bulletin Municipal Officiel de la Ville de Paris.

Journal « Not' Cabane ».

Bulletin des Lotissements.



VERSAILLES
IMPRIMERIE COOPÉRATIVE LA GUTENBERG
18, AVENUE DE PARIS, 18
